

Towards More Innovative Air Quality Management: Proposal for a Pulp and Paper Air Quality Forum

Smart Regulations Report from the
Forest Products Association of Canada
and Environment Canada

September 2004



Environment
Canada

Environnement
Canada

Forest Products
Association of Canada



Association des
Industries du Bois du Canada

Canada

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

Main entry under title :

Towards More Innovative Air Quality Management: Proposal for a Pulp and Paper Air Quality Forum

Issued also in French under title: Vers une gestion de la qualité de l'air davantage axée sur l'innovation : proposition concernant un forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air

ISBN 0-662-37719-2

Cat. No. En84-4/2004E

EPS M-545

1. Air - Pollution - Law and legislation - Canada.
2. Pulp and Paper - Industry - Environmental aspects - Canada.
3. Environmental management - Canada.
4. Policy networks - Canada.
- I. Forest Products Association of Canada.
- II. Canada. Environment Canada.

TD883.7C3P84 2004

344.71'046'342

C2004-980237-2

Table of Contents

105-05103/

Foreword	2
Executive Summary	3
Introduction	5
Economic, Environmental and Social Sustainability	5
Canadian Industry in the Global Marketplace	5
Industry's Environmental Performance	6
Social Fabric in Mill Communities	7
Protecting Human Health and Air Quality	9
The Current Air Emissions Management Regime	10
Federal-Provincial-Territorial Cooperation	10
Provincial Regimes for Pulp and Paper Mills	11
<i>Canadian Environmental Protection Act, 1999</i>	12
The Pulp and Paper Air Quality Forum Opportunity	14
Recommendation to Establish a Pulp and Paper Air Quality Forum	15
Guiding Principles	15
Forum Mandate and Membership	16
Technical Advisory Group Mandate and Membership	17
Establishing the Forum — Next Steps	18
Annex 1	
Innovative Approaches to Cooperative Air Emissions Management	19
Annex 2	
Guiding Principles for Pulp and Paper Air Quality Forum	23



Foreword

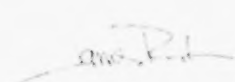
In fall 2003, the Forest Products Association of Canada (FPAC) and Environment Canada undertook a collaborative "smart regulations" project on "Innovative Management of Air Emissions from Pulp and Paper Mills." FPAC and Environment Canada established and co-chaired a project team comprising environmental experts from the pulp and paper industry, federal and provincial governments and the environmental and Aboriginal communities. Members of the project team were invited to participate as individual experts rather than as formal representatives of particular interests or organizations. As experts, they came to the table with more freedom to be innovative and to help find approaches that would respond to all interests. This was a highly rewarding dialogue, and we have learned a lot from each other. We would like to thank the following individuals for their expert advice.

Bruce Burns, Tembec
David Egar, Environment Canada
Craig Gammie, Ontario Forest Industry Association
André Grondin, Quebec Ministry of Environment
Jean-François Levasseur, Environment Canada
Athana Mentzelopoulos, Environment Canada
Brian Mooney, Bowater Canadian Forest Products
Anne Noonan, Nika Technologies Inc.
Ken Ogilvie, Pollution Probe
Beatrice Olivastri, Friends of the Earth
Al Strang, Howe Sound Pulp and Paper
Rachel Thibault, Quebec Forest Industry Council
Harry Vogt, B.C. Ministry of Water, Land and Air Protection

We would like to thank our project manager, Victoria Rowbotham of Environment Canada, for developing a vision of what was possible, bringing a strong expert team together and moving us towards a product that we are confident will lead to a more cooperative and effective approach to managing air emissions from pulp and paper mills.

We are grateful for the contribution of John Roberts of Stantec Consulting, whose experience and knowledge of the industry helped guide us through many challenging discussions.

We respectfully submit this report to the President of the Forest Products Association of Canada and the Deputy Minister of Environment Canada for their consideration.



James Riordan
Co-Chair
Environment Canada



Roger Cook
Co-Chair
Forest Products Association of Canada

Executive Summary

The Forest Products Association of Canada (FPAC) and Environment Canada have identified a unique "smart regulations" opportunity to

- create a climate for planned, meaningful improvements in air quality around pulp and paper mills, thereby improving the lives and health of Canadians
- coordinate air quality improvements with the investment and innovation cycles of the industry, thereby enhancing its sustainability
- reduce the possibility of regulatory conflicts among levels of government and the pulp and paper industry, thereby improving environmental performance and regulatory certainty, while reducing government costs

This is an opportunity to enhance the sustainability of one of Canada's most important industries, while addressing important air quality issues in ways that will benefit the health and welfare of Canadians.

This proposal builds on the industry's progress in environmental management, the maturing of environmental regulatory systems at all levels of government and the competence and innovative approaches offered by the environmental community. The proposal is intended to complement and build on the cooperative efforts of federal and provincial governments, through fora such as the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) Canada-wide Standards process, and on initiatives underway within various jurisdictions.

With this report, FPAC, assisted by other industry resources, and Environment Canada are proposing to assemble a high level Pulp and Paper Air Quality Forum comprising decision-makers from industry, federal and provincial governments, Aboriginal peoples, public health organizations and the environmental community. Given the importance of provincial regulatory regimes in managing air emissions from pulp and paper mills, the participation of provincial governments in such a forum will be critical to its success. A top FPAC priority will be to work with provincial industry associations and provincial governments to discuss the forum opportunity and seek their participation. FPAC and Environment Canada will engage key decision-makers from the Aboriginal, environmental and public health communities to seek their participation.

The forum's mandate will be to develop an evergreen, 10-year cooperative agenda for the management of air emissions from pulp and paper mills. This will be a *recommended* agenda for industry and governments, recognizing that accountability for development and implementation of regulatory programs rests with individual governments.

To develop this proposal, FPAC and Environment Canada launched a research project under the auspices of the federal "smart regulations" initiative. FPAC and Environment Canada brought together a highly qualified group of environmental professionals from industry, federal and provincial governments, and the Aboriginal and environmental communities and provided them with a clean sheet of paper. Members of this project team



did not represent their constituencies; rather, they advised the proponents as experts. This freedom permitted an exciting convergence of ideas and interest culminating in this proposal. The group members support the establishment of the *Pulp and Paper Air Quality Forum*.

Recommendation

FPAC and Environment Canada, with critical advice from a group of environmental experts drawn from provincial industry associations, provinces, Aboriginal peoples and the environmental community, have developed the concept of a *Pulp and Paper Air Quality Forum*. The shared enthusiasm among this group speaks to the unique opportunity to build a single "home" where key interests can collectively design and recommend a proactive, innovative 10-year agenda for the management of pulp and paper air emissions — an agenda which can link environmental and economic factors, streamline federal and provincial requirements and deliver environmental and economic results.

FPAC and Environment Canada recommend the establishment of a national Pulp and Paper Air Quality Forum that would bring together a group of high level decision-makers from industry, federal and provincial governments and the Aboriginal and environmental communities. The pulp and paper industry, through FPAC, will lead this forum with a strong commitment from Environment Canada to support the forum and to work with all parties to make it a success. A top priority for FPAC will be to work with provincial industry associations and provincial governments to discuss the forum opportunity and seek their participation. FPAC and EC will also work to engage Aboriginal peoples and environmental and public health communities in dialogue about this opportunity and the value of the participation of key decision-makers from these communities in the forum.



Introduction

In fall 2003, FPAC and Environment Canada launched an exploratory project to examine options for "smarter regulation" to manage pulp and paper mill air emissions in Canada. This project was motivated by the work of the External Advisory Committee on Smart Regulations (EACSR), a group of distinguished Canadians tasked with providing advice to the federal government on regulation across the full spectrum of policy development. FPAC and Environment Canada sought the expert advice of a group of environmental professionals from industry, federal and provincial governments, the Aboriginal community and the environmental community.

This report is the outcome of this exploratory smart regulations project. The report recommends the creation of a high level Pulp and Paper Air Quality Forum to bring key decision-makers from industry, the federal and provincial governments and the Aboriginal, environmental and health communities. The proposed forum is intended to complement the cooperative efforts of federal and provincial governments, through fora such as the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) Canada-wide Standards process, and related programs and processes underway within various jurisdictions.

This report is intended to stimulate a broader dialogue with provinces, industry, the federal government, Aboriginal peoples and environmental and health communities on the creation of a Pulp and Paper Air Quality Forum.

"I see a major opportunity for this industry to become a globally competitive environmental and sustainability leader, drawing upon the strength of vibrant forest industry communities, skilled workers and broad societal support."

*Ken Ogilvie
Pollution Probe*

Economic, Environmental and Social Sustainability

A new, more cooperative approach to air emissions management can contribute to the economic, social and environmental sustainability of the industry and the communities in which it operates.

Canadian Industry in the Global Marketplace

The pulp and paper sector is a major contributor to the Canadian economy, but it is facing major economic and technical challenges from global competitors.

The pulp and paper industry is an important part of the Canadian economy and is vital to the economic and social sustainability of hundreds of communities across the country. There are mills in nine provinces. Total industry sales are currently over \$22 billion, a significant share of which contributes to federal and provincial government revenues. Most pulp and paper manufactured in Canada is exported and, along with the



other products of the forest industry, contributed more than \$34 billion to Canada's balance of trade in 2002.

The pulp and paper industry is a global business. The U.S. is by far Canada's biggest export market, and Canadian mills must work to sell their product in a highly competitive international commodity market. The global marketplace has undergone a major transformation over the past decade, with Scandinavian countries dominating technology development and the emergence of new competitors from Brazil and Indonesia with modern, low-cost mills. Canada's share of world pulp and paper exports has dropped from 40% to 32% since 1990.

These challenges have had a significant effect on the industry. Return on capital employed is a major indicator of the financial health of the industry. Over the past decade, rates of return for market pulp (2.2%), newsprint (5.9%) and other papers (5.4%) have been substantially lower than the 9–12% generally viewed as acceptable to investors and critical for the long term health of the industry. Although industry has invested billions in technology renewal, it is faced with unsatisfactory economic returns and has reduced capital expenditures. Research and development expenditures are substantially lower than in the main competing industries in the U.S. and Scandinavia. The industry is also faced with an aging workforce, an outdated image as a "sunset" industry and a rural situation in an increasingly urbanizing population. This poses a major challenge in attracting the new employees required to renew the industry.

Industry's Environmental Performance

Canada's pulp and paper mills have invested over \$6 billion in environmental performance improvements since 1990, leading to better water quality, more use of recycled paper and reductions in air pollution and greenhouse gas emissions.

Despite tough economic challenges, Canada's forest industry has made many improvements in environmental performance over the past 15 years. Since 1990, Canada's pulp and paper mills have spent over \$6 billion on environmental improvements. Effluent quality, measured as the reduction in biochemical oxygen demand, has been improved by over 90% with the installation of new effluent treatment systems and in-plant controls. Chlorinated dioxin and furans from chemical pulp mills have been reduced to non-measurable levels through changes made to the bleach plants to eliminate the use of chlorine. The industry's use of recycled fibre has increased by 300% since 1990. In addition, air pollution controls and equipment upgrades have reduced particulate emissions and odour emissions by 35% and 50%, respectively. The pulp and paper industry has reduced greenhouse gas emissions by 28% since 1990 — leading other industrial sectors. Much work has gone into achieving these results, but more remains to be done to improve environmental performance while increasing competitiveness and meeting the ever more stringent demands of customers, communities and regulators.



Social Fabric in Mill Communities

Pulp and paper mills offer opportunities in hundreds of communities for employment and business ventures in a high-tech, environmentally responsible industry. As well, they are strongly involved in community life and contribute to social activities.

There are pulp and paper mills in 154 communities across the country. These mills are a critical part of the economic and social fabric of these communities. As the single largest employer in many communities, mills are the source of income and benefits for thousands of families. In 2002, the industry provided direct employment for some 57,500 Canadians at an average annual salary of \$54,000. Indirect employment is estimated at 250,000 jobs. Reports from companies and third parties indicate the health of the workers in the industry is generally better than that of the general population, and mills continue to focus on the importance of a healthy and safe working environment.

There is a long history of mills across the country contributing to community infrastructure and programs. In addition to providing corporate leadership, mills make an important contribution to the social fabric of their communities through individual employees who act as youth group leaders, service club members, minor sports coaches, volunteer firefighters and perform other forms of community service.

Howe Sound Pulp and Paper is situated close to several communities in coastal British Columbia, with a combined population of about 25,000. It employs 600 people. The company donates about \$100,000 annually to local charities and community organizations and sponsors many cultural activities such as the Sunshine Coast Summer School of Celtic Music. In partnership with its unions, it donates scholarships to local schools. Over the past decade, the union has raised more than \$187,000 to support children with cancer and to help cancer survivors to attend summer camp.

Modern mills offer a variety of employment opportunities and must work hard to attract and retain workers. As the industry continues to increase its use of innovative computerized production and control systems, high technology skills are critical to the success of pulp and paper mills. Yet many Canadians view the industry as "low tech" and "dirty." There is a need to better communicate the industry's track record with respect to technology investment and environmental improvement in order to entice highly qualified new employees to the industry.

"I would like the pulp and paper industry to be widely recognized as a responsible steward of the country's resources; a valuable contributor to the health and well being of the communities in which it operates; a desirable industry in which to work; and a profitable industry."

Al Strang
Howe Sound Pulp and Paper



"Healthy forests providing abundant wildlife habitat and an adequate supply of quality fibre to efficient processing in state-of-the-art mills. The results? Even the most discerning global customers are delighted, the expectations of local communities are exceeded, the shareholders are satisfied, and employees have a safe and rewarding working environment."

*Roger Cook
Forest Products Association
of Canada*

Bowater Canadian Forest Products' mill in Gatineau, Quebec, constructed in 1926 on the Ottawa River, employs over 600 people. In order to increase public awareness of the pulp and paper industry, the mill holds an annual "open house" day when the public is welcome to tour the mill. Mill employees visit primary and secondary schools in the region to teach students the workings of the different environmental protection systems installed in the mill. The company returns approximately \$50,000 annually to the community, including donations to the Gatineau-Bowater City Library, the Gatineau Arts Centre, the Gatineau Hospital and various health and community charities. The employee charity fund has returned more than \$53,000 to the community since 1998.

Aboriginal peoples make a valuable contribution to mill employment and to many mill communities across the country. They possess a wealth of knowledge about forests and their resources. Their relationship with the pulp and paper industry varies from community to community, and their interests span a range of sustainable development concerns. Aboriginal people have concerns about human health and air quality in their communities. They also recognize the importance of a vibrant and competitive forest products industry, which can provide employment and business opportunities for Aboriginal peoples. Rising education levels for Aboriginal people together with the increasing number of Aboriginal business entrepreneurs provide an opportunity for Aboriginal peoples to develop stronger, mutually beneficial relationships with pulp and paper mills and the forest industry generally in Canada. FPAC is currently working with its Aboriginal Affairs Committee to better understand the employment and community engagement opportunities for Aboriginal peoples in relation to pulp and paper mills.

Increasingly there are joint venture arrangements with Aboriginal communities on forestry operations and mill ventures. FPAC has recently partnered with the National Aboriginal Forestry Association and the First Nations Forestry Program to better understand the types of joint ventures currently in place and the challenges involved in establishing new ones. This survey will be completed in 2004.

NorSask Forest Products (40% owned by the Meadow Lake Tribal Council) and Millar Western Pulp formed a joint venture in Saskatchewan called Mistik Management Ltd. Mistik is responsible for the management of all forest operations related to 3.3 million hectares of crown land in the Meadow Lake district. Mistik was established with a philosophy of co-management involving First Nation, Métis and non-native communities.



Protecting Human Health and Air Quality

Air emissions from pulp and paper mills contribute to air pollution. Air pollution has important effects on human health.

Federal and provincial governments, industry, Aboriginal peoples and the environmental community have all identified "health" as a shared priority in managing air emissions from pulp and paper mills. Federal, provincial and territorial governments (with the exception of Quebec) have agreed on national ambient air quality standards through the "Canada-wide Standards (CWS) for Particulate Matter (PM) and Ozone." This agreement was driven by health concerns regarding the impacts of smog, ozone and fine particulate matter. Quebec's provincial air quality objectives for PM and ozone are equivalent to the CWS, and Quebec has made a commitment to meet these objectives.

The dominant health risk associated with smog is respiratory illness, ranging in severity from impaired breathing to mortality. There is considerable scientific evidence of the health risks associated with fine particulate matter (PM_{2.5}). In addition to respiratory illness, PM_{2.5} has been linked to cardiovascular anomalies and changes in immune system responses. There is no lower PM_{2.5} threshold for these health effects. Studies of the direct effects of SO₂ and NO₂ — both PM_{2.5} precursors — indicate lung function problems and respiratory symptoms, similar to those related to PM_{2.5}.

Levels and sources of fine PM and ozone vary from region to region. Jurisdictions are currently working to develop appropriate action plans for their regions to meet nationally agreed air quality objectives. There is a broad range of emissions sources including transportation, electricity generation and a large number of industrial sectors such as pulp and paper. Nationally, the pulp and paper industry ranks in the top five industrial sectors for emissions of criteria air contaminants including PM, SO_x, NO_x, VOC and CO. The contribution of mill emissions to air quality varies from region to region.

In addition to health concerns related to these common air contaminants, a number of other air pollutants emitted by pulp and paper mills raise health concerns. According to the National Pollutant Release Inventory (NPRI) the pulp and paper sector contributes significantly to total emissions to air of acetaldehyde, chlorine dioxide (ClO₂) and hydrogen sulphide (H₂S). Based on a federal risk assessment done under CEPA 1999, acetaldehyde was determined to be toxic due to its characterization as a carcinogen and as a respiratory irritant. Scientific literature on other pollutants such as ClO₂ and H₂S indicates health effects, and these are being or will be taken into account in current and future risk assessments for these substances.

"Clean air is critical to the health of all Canadians including mill workers, mill neighbours and citizens, young and old, whose lives are enhanced by pulp-related products like books, newspapers and magazines. With leadership and commitment by industry and governments, a Pulp and Paper Air Quality Forum could deliver cleaner air sooner and more cost effectively than is currently the case."

*Beatrice Olivastri
Friends of the Earth*



The Current Air Emissions Management Regime

Mechanisms in place today within and among federal and provincial governments and industry provide a strong foundation for the improved management of air emissions. However, there is no national sector-based mechanism to coordinate air emissions management for the pulp and paper sector.

Federal-Provincial-Territorial Cooperation

The Canada-wide Standards approach to intergovernmental cooperation provides a foundation for the management of air quality.

Management of air pollution in Canada is a responsibility shared by federal, provincial and territorial governments. Under the auspices of the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME), governments (except Quebec) have agreed to meet national air quality objectives set out in the CWS for PM and ozone.

CWS Ambient Standards

fine particulate matter (PM_{2.5}):

- 30 µg/m³, 24-hour averaging time, achievement to be based on the 98th percentile annual ambient measurement, averaged over three consecutive years, by 2010

ground-level ozone:

- 65 ppb, 8-hour averaging time, achievement to be based on the fourth-highest annual ambient measurement, averaged over three consecutive years, by 2010

The CWS agreement also includes a requirement that jurisdictions develop strategies for continuous improvement and "keeping clean areas clean." This is intended to ensure that in the vast areas of Canada with air quality better than the CWS numerical targets for PM and ozone, air quality is not significantly degraded and is maintained or improved to the extent practicable, to minimize risk to human health and the environment for the benefit of future generations.



Jurisdictions are committed to developing implementation plans. A number of actions, primarily focused on reducing emissions from the transportation sector, are in place federally and in a number of provinces.

The CWS agreement also identified a number of industrial sectors for "joint initial action" to develop multi-pollutant emissions reduction strategies. These sectors include electric power generation, steel, smelters, concrete and asphalt, allied wood products and pulp and paper. Governments and stakeholders worked together to develop information and analysis on emission reduction options and costs in these sectors, as resource material to support development of jurisdictional plans. CCME's *Multi-pollutant Emissions Reduction Analysis Foundation (MERAf)* report for the pulp and paper sector was completed in fall 2002. Jurisdictions are currently developing plans of action to achieve the standard for PM and ozone. A national sector-based mechanism for pulp and paper would bring together and coordinate the efforts of the industry and various jurisdictions on an ongoing basis, thus contributing to the achievement of the CWS.

Quebec has agreed in principle to meet the standard for PM and ozone. Industrial releases that need to be addressed will be handled through current mechanisms, i.e. upgrading of regulations or within the industrial permit program, *Reduction of industrial releases: attestation d'assainissement*.

"I wish to see the pulp and paper industry continue to show leadership to effectively reduce harmful emissions by employing all means available to them. This Forest Products Association of Canada initiative to be inclusive by bringing a wide range of stakeholders together to discuss the problem demonstrates their commitment. The Pulp and Paper Forum will embody their resolve."

Anne Noonan
Nika Technologies Inc.

Provincial Regimes for Pulp and Paper Mills

Provinces follow different approaches to establishing and enforcing air emission objectives, and they use various instruments, ranging from mill-specific permits to broader regulations.

There are pulp and paper mills in every Canadian jurisdiction except Prince Edward Island and the territories. Most provincial governments have well-established regimes to manage air emissions from pulp and paper mills. Key drivers for provincial regulators include public health, public complaints and environmental protection. With respect to public complaints, provincial regulators respond to a range of concerns such as odour, dust, Sulphur Dioxide (SO_2), noise, hazardous air pollutants, volatile organic compounds (VOCs) and visibility. More generally, with respect to environmental protection, jurisdictions favour a broad-based approach that requires the use of *best available technology economically achievable* (BATEA) for major modifications and new installations.

Provinces generally use three types of management tools to limit mill emissions. *Regulations* define minimum requirements province-wide for existing, new and modified sources. *Permits, licenses and construction approvals* are facility-based instruments that establish mill-specific limits for discharges of pollutants. *Compliance monitoring and enforcement* programs are used to collect source discharge data and to ensure compliance.

Permitting regimes are a central part of emissions management in most provinces. The nature of the mechanisms used varies from province to province. Process regulations specific to the pulp and paper sector along with general air regulations are used in Quebec. Operating permits are used in most jurisdictions. Construction approvals for



specific equipment are used in Ontario, Quebec and Newfoundland. The duration of permits varies considerably across the country — ranging from 1 to 10 years with no specified renewal period in some jurisdictions.

Mill-specific features of provincial permits include a description of the equipment and control systems, a limit on emissions concentration or mass emissions rate (or proof that point of impingement limits are met) and monitoring requirements (i.e. stack sampling, continuous emission monitors and quality control measures). Provincial permits generally include emission limits for the following pollutants: Particulate Matter (PM), Hydrogen Sulphide (H₂S), Total Reduced Sulphur (TRS), Nitrogen Oxide (NO_x), Sulphur Dioxide (SO₂) and Carbon monoxide (CO). These limits have generally shown a downward trend over the last decade. This corresponds with a declining emissions trend at most mills for total particulate matter and total reduced sulphur compounds, even with increased production from many mills.

In addition to provincial regulatory regimes for the management of emissions from pulp and paper mills, non-regulatory approaches have been emerging in many jurisdictions to inform and engage other stakeholders. These include community-based consultation processes and consultative regional airshed management strategies.

Canadian Environmental Protection Act, 1999

This Act of Parliament mandates the federal government to ensure that the issue of toxic air pollutants is addressed nationally.

The federal government, through Environment Canada and Health Canada, has a mandate to protect the health of Canadians and the environment. The *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA 1999) is the key piece of legislation that mandates and enables this protection with respect to air quality. CEPA 1999 obligations and authorities include information collection, transboundary and international issues, vehicles and fuels regulation and the management of toxic substances.

The Toxic Substances Management Policy (TSMP) provides guidance for the management of toxic substances and other substances of concern across all federal agencies. The Risk Management Strategy is central to the TSMP and to federal obligations under CEPA 1999 to manage toxic substances. It details how Environment Canada and Health Canada plan to manage a given toxic substance. Key components include the following: problem definition, domestic and international actions underway to manage the substance, identification of sectors posing the greatest risk, risk management objectives, risk management tools and instruments, implementation plan and consultation approach.

When a substance is determined to be toxic under CEPA 1999, this triggers a requirement by the Minister of the Environment to publish within 24 months a proposed instrument that establishes *preventive or control actions* to reduce or eliminate risks to the environment and human health. The Minister must also publish the chosen instrument within a further 18 months. Each instrument is assessed on a case-by-case basis to determine whether or not it meets the legal test of establishing *preventive or control actions*. There is a broad range of instruments available under CEPA 1999.



Instruments authorized under CEPA 1999 include

- regulations
- pollution prevention plans
- administrative agreements
- environmental emergency plans
- codes of practice
- environmental quality objectives and release guidelines

Additional measures include

- provincial/territorial acts (e.g. regulations, permits)
- voluntary approaches (e.g. environmental performance agreements)
- other economic instruments (e.g. fiscal incentives)
- joint federal/provincial/territorial initiatives (e.g. CCME guidelines, CWS)
- other federal acts (e.g. Fisheries Act, Hazardous Products Act)

A number of substances emitted by pulp and paper mills are on the CEPA 1999 toxic substances list including respirable particulate matter less than or equal to 10 microns ($PM \leq 10$), ozone (O_3), Sulphur Dioxide (SO_2), Nitrogen Dioxide (NO_2), Volatile Organic Compounds (VOC) that participate in atmospheric photochemical reactions and acetaldehyde. A number of substances common in the pulp and paper industry are on the Domestic Substances List (i.e. chemicals in commerce in Canada) and are slated for CEPA 1999 risk assessments including Chlorine Dioxide (ClO_2) and Hydrogen Sulphide (H_2S).

Environment Canada is committed to considering the full range of management measures and to recognizing jurisdictional roles and actions when developing risk management strategies for substances that are determined to be toxic under CEPA 1999.



The Pulp and Paper Air Quality Forum Opportunity

By agreeing to share air quality outlooks, business directions, current and future requirements and other critical information, industry, provinces and the federal government can coordinate air quality improvement, research and investment cycles and reduce regulatory conflict and costs while enhancing industry sustainability.

The pulp and paper industry is in the process of a major economic transformation to remain competitive in the global marketplace. At the same time, there is growing pressure on the industry to reduce the emissions of a number of air pollutants to meet local concerns and provincial and federal requirements. The priorities for air emissions management at the local, provincial and federal level are often quite different. To compound this challenge, the list of toxic pollutants that must be managed by the industry is expected to grow over time.

In addition, the federal government places a high priority on the issue of climate change and wants to encourage improvements in energy efficiency and other actions by industry to address both air pollution and climate change concerns.

The current air emissions management regime in Canada provides a foundation for actions by governments and industry to improve environmental performance. There is an opportunity to build on this foundation with a national sector-focused cooperative management approach that would look ahead and explore innovative ways to manage emissions in a more streamlined, efficient and effective way. A cooperative management approach could avoid colliding agendas, confusion, mistimed investments by industry, misspent resources by governments and less effective environmental management than desired. By strengthening cooperation and getting the governance mechanism right, there can be significant environmental and economic performance improvements.

The forum concept offers industry a chance to get more clarity and predictability with respect to air emissions requirements, more guidance on setting priorities for environmental investments, increased flexibility to integrate investments into business and capital planning cycles and more streamlined, coordinated federal and provincial requirements. It offers federal and provincial governments the opportunity to meet current and future Canada-wide Standards commitments and other obligations (e.g. CEPA 1999 obligations, local/regional air quality commitments) in the most effective and efficient way, thereby reducing costs. As well, it offers governments an opportunity to plan ahead in the context of an overall commitment to maintaining a strong, competitive and clean



forest products sector. And it offers the environmental and Aboriginal communities an improved opportunity to influence the direction of industry and governments.

Forum members would have an opportunity to develop a cooperative agenda that is more than an amalgamation of their separate agendas. This will require exploration of new approaches. The group of environmental experts advising FPAC and Environment Canada explored a number of innovative approaches including linked federal pollution prevention plans and provincial permits, equivalency agreements, fiscal incentives, multi-facility emissions caps with trading, and research partnerships. A description of these approaches is included in Annex 1.

Recommendation to Establish a Pulp and Paper Air Quality Forum

FPAC and Environment Canada recommend the establishment of a national Pulp and Paper Air Quality Forum that would bring together a group of high level decision-makers from industry, the federal and provincial governments and the Aboriginal and environmental communities.

"I see a major opportunity for governments, industry and non-government organizations to work together to build a truly sustainable pulp and paper sector — one which connects major advances in environmental performance with the technical and economic modernization of the industry."

James Riordan
Environment Canada

The pulp and paper industry, through FPAC, will lead this forum with a strong commitment from Environment Canada to support the forum and to work with all parties to make it a success. A top priority for FPAC will be to work with provincial industry associations and provincial governments to discuss the forum opportunity and seek their participation. FPAC and EC will also work to engage Aboriginal peoples and environmental and public health communities in dialogue about this opportunity and the value of the participation of key decision-makers from these communities in the forum.

Guiding Principles

The Pulp and Paper Air Quality Forum should be guided by the following principles. These principles were developed by the expert team to guide both the nature of the dialogue among forum members and the products that emerge from their interaction. Mutual respect for the mandates, interests and ideas of all members will be critical to the success of the forum.

Cooperation and mutual respect	Equity
Effectiveness	Transparency
Predictability and clarity	Accountability
Flexibility	Innovation

A more detailed list of these principles is included in Annex 2.



Forum Mandate and Membership

"I am excited about this groundbreaking opportunity to establish a collaborative process that improves the regulatory management of emissions while addressing questions of environmental and health impacts. I see a process that encourages sustainable development and the strengthening of the economy with the ultimate outcome being a 'minimal environmental impact' pulp and paper industry that is competitive, healthy and a source of pride for our communities."

Rachel Thibault
Quebec Forest Industry
Council

The forum's mandate will be to develop a 10-year cooperative agenda for the management of air emissions from pulp and paper mills. This will be a recommended agenda for industry and governments, recognizing that accountability for development and implementation of regulatory programs rests with individual governments.

Forum members will consider the air quality and emissions issues confronting the industry in the long term, the policy objectives and requirements of federal and provincial governments, the economic and technical plans for the industry and the concerns of communities as expressed by environmental, health and Aboriginal groups. The forum would be supported by a Technical Advisory Group which would respond to questions from the forum, identify shared interests and opportunities for the forum and support it in the development of a 10-year cooperative agenda.

Forum members would commit to work together to look forward and find progressive solutions. They would have an opportunity to bring their "outlooks" to the table, to explore flexibilities in meeting commitments and to develop an innovative and cooperative 10-year agenda. Environment Canada would bring to the table its current and proposed risk management agenda for air emissions and its "outlook" for future pressures based on scientific studies and risk assessments. Provincial governments would bring their forecasts of air quality pressures, regional airshed considerations and proposed management plans to the table. Industry would bring its modernization agenda to the table, identify what the environmental implications of that agenda would be and provide information on environmental and economic pressures from local communities. Members from non-governmental organizations and the Aboriginal community would be actively engaged as forum partners in developing smarter ways to manage air emissions. With all of this information on the table and with dialogue and exploration, the forum would be in a unique position to develop a more effective, innovative cooperative 10-year agenda.

Forum members would not commit to the implementation of actions by their organizations. Instead, they would make a commitment to carry recommendations to formal decision-makers in their organizations and to carry forward and support forum recommendations in public venues. Members would also make a commitment to report to the forum on success with implementing actions under the 10-year agenda.

The forum would be chaired by a senior (i.e. at the Chief Executive Officer level) "champion" from the industry and would comprise about 16 members along the following lines. The Chair of the proposed Technical Advisory Group and the head of a small industry-run secretariat would support the forum.



Proposed Membership of Pulp and Paper Air Quality Forum

Industry:

- six members including CEO-level chair
- forum chair would be chair of FPAC's Sustainability Steering Committee
- blend of companies and national and provincial associations with geographic mix

Environment Canada:

- two members at Assistant Deputy Minister and Director General levels

Provinces:

- five or more members to represent provinces with pulp and paper mills

Non-Governmental Organizations:

- three members at executive director level with geographic diversity
- blend of expertise in conservation, pollution and health

Aboriginal Peoples:

- one member with interest and expertise in health issues

Technical Advisory Group Mandate and Membership

Under the direction of the Pulp and Paper Air Quality Forum, the Technical Advisory Group (TAG) would develop reliable information on a variety of air management topics assigned by the forum, using the expertise available in the TAG and hiring external expertise in accordance with its budget.

The TAG would play an important role in supporting the Air Quality Forum. The expertise of those more actively involved in day-to-day air emissions management is important to ensure that the forum delivers practical, innovative ways to manage emissions. The TAG should include expertise from industry on industrial processes, technologies, investment cycles and business conditions. A member from an industry research organization (e.g. Paprican, the National Council for Air and Stream Improvement [Canada] [NCASI-Canada]) would provide valuable expertise on sustainable development technology opportunities. Federal and provincial government members would provide expertise on regulatory and governance structures and requirements of relevance to pulp and paper mills. Within the federal government, economic and technical expertise from Natural Resources Canada and expertise from Health Canada would be valuable on the TAG. Members from the Aboriginal, environmental and public health communities would provide their knowledge and perspectives.



The TAG would be chaired by industry (possibly by the chair of the FPAC Air Quality Committee) and proposed membership would be as follows:

- total of 15+ members
- 4-5 members from industry (including a research organization)
- 2-3 members from the federal government (Environment Canada, Natural Resources Canada)
- 5+ members from provincial governments
- 2-3 members from environmental and public health communities
- 1 member from the Aboriginal community

Establishing the Forum — Next Steps

FPAC and Environment Canada will, over the next few months, engage provinces, other federal departments, environmental groups, public health groups, Aboriginal peoples and research organizations to obtain strong commitment to establish and ensure the success of the Pulp and Paper Air Quality Forum.

FPAC and Environment Canada, with critical advice from a group of environmental experts drawn from provincial industry associations, provinces, Aboriginal peoples and the environmental community, have developed the concept of a Pulp and Paper Air Quality Forum. The shared enthusiasm among this group speaks to the unique opportunity to build a single "home" where key interests can collectively design and recommend a proactive, innovative 10-year agenda for the management of pulp and paper air emissions – an agenda that can link economic and environmental factors, streamline federal and provincial requirements and deliver economic and environmental results.

Over the next few months, FPAC will engage provincial industry associations and provincial governments to seek their participation on the forum. Environment Canada will engage federal colleagues from Natural Resources Canada, Industry Canada and Health Canada to discuss their possible participation in forum activities. FPAC and Environment Canada will work together to obtain the support and participation of key decision-makers from the Aboriginal, environmental and public health communities.



Annex 1

Innovative Approaches to Cooperative Air Emissions Management

The expert project team co-chaired by the Forest Products Association of Canada (FPAC) and Environment Canada explored a number of innovative approaches to emissions management that could emerge from a cooperative mechanism such as the Pulp and Paper Air Quality Forum. These are provided as information for future forum members and others interested in opportunities for management of air emissions from pulp and paper mills.

Federal CEPA 1999 Pollution Prevention Plans

Pollution prevention plans (P2 plans) are one of a number of CEPA 1999 instruments that could be designed to link to provincial permitting regimes. This may be a useful way to develop a "single window" for federal and provincial requirements.

Pollution prevention planning is a new "results-based" legislative instrument. Under CEPA 1999, the federal Minister of the Environment has the authority to establish environmental objectives and to require facilities to prepare and implement pollution prevention plans to meet those objectives. The notice requiring P2 plans identifies who is required to prepare plans and specifies the substance(s), the objective(s) and the timeframes for preparing and implementing the plans.

Under "factors to consider," a P2 planning notice for pulp and paper mills would likely include emissions reduction objectives or emission limits. A P2 plan can be prepared for a group of substances. In response to a federal P2 planning notice, facilities must submit a declaration to the Minister within 30 days of the period specified in the notice that the P2 plan has been prepared and is being implemented. The form of this declaration is specified by the Minister and would include the following types of information: basic facility data, emissions baseline, emissions reduction objectives and expected results, indication of measures being taken, and plans for monitoring, measuring and reporting. Thirty days after the implementation date specified in the notice, the facility must submit a second declaration outlining the results attained and how they match commitments made. The facility is not required to submit its P2 plan to the federal government unless requested by the Minister. Under the legislation, facilities can be granted time extensions for the preparation or implementation phases of pollution prevention planning.

Linked Pollution Prevention Planning and Provincial Permits

It may be possible to link a federal pollution prevention plan process to a provincial permitting system in a way that provides pulp and paper mills with an integrated set of



air emissions requirements, requires a single mill plan to achieve these and streamlines reporting to federal and provincial governments. This approach is enabled by flexibilities within the CEPA 1999 Pollution Prevention planning process and within provincial permitting systems. An important element of flexibility under CEPA 1999 is equivalency of other pollution prevention plans: for example, a facility's plan to meet provincial requirements can also meet CEPA 1999 requirements provided the plan meets federal timelines and considers federal factors. Under a linked arrangement, a province could incorporate federal P2 planning requirements into its permits for pulp and paper mills. A mill would then be able to produce one plan to meet federal and provincial requirements. Parties would still have to find a way to meet federal obligations to "inform" the federal government about the development and implementation of plans.

There are a number of potential benefits to this kind of approach:

- Industry is able to meet multi-pollutant federal and provincial environmental performance requirements with a single facility-based plan.
- The federal government meets CEPA 1999 requirements with more effective P2 plans strengthened through tie-in to provincial regulatory systems.
- Provinces get more comprehensive, multi-pollutant control through the provincial regulatory system.
- The environment gets action tailored to higher risk sites. For example, federal P2 plan notices are likely to indicate general emissions objectives for all mills. The link with provincial permitting can lead to refinement of facility objectives based on environmental needs, provincial requirements and local conditions. The link to provincial permitting also strengthens enforcement.

Emissions Trading

There is growing interest in emissions trading regimes as an effective and efficient way to manage air pollution. Ontario is developing a multi-sector cap and trade regime for NO_x and SO_x , starting with an emissions trading system for the electricity sector. There is also interest in possible Canada-U.S. transboundary trading regimes where this could help to manage emissions in regional airsheds that straddle the border. The development of a national emissions trading system in Canada for greenhouse gas emissions is also under consideration.

It will be important that evolving approaches to managing air emissions from pulp and paper mills be able to dovetail with, or take advantage of, multi-sector regional emission trading regimes, where such regimes can offer effective and efficient solutions. It will also be important to watch closely the development of emissions trading and other approaches to reducing greenhouse gases from pulp and paper mills. Development of industrial programs to reduce greenhouse gas emissions should be informed by federal, provincial and industry approaches to managing air contaminants and toxics and vice versa.

In some parts of Canada, a small number of pulp and paper mills operate in close proximity. And in many small communities, there are a small number of major emissions



sources, including mills. There may be opportunities in cases such as this to explore the use of a multi-facility emissions caps with trading. Under this approach, an emissions cap would be set for a number of facilities in the same airshed, and permits would be allocated to each major source. Allowing these facilities to buy and sell permits among themselves can ensure that the total limit for the airshed is met in the most cost-effective way. Prince George, British Columbia is an example of an airshed where this type of approach may be worth exploring.

Fiscal Incentives

Where there are investment opportunities that would allow mills to simultaneously improve environmental and economic performance, fiscal incentives could play an important role in encouraging such investments. Two forms of fiscal incentive can be particularly useful in establishing innovative air emissions control technology: incentives that aid in the financing of original research and incentives that reduce the tax burden of building new, clean, state-of-the-art facilities.

Currently there is a great deal of work worldwide on the gasification of kraft black liquor to improve the overall energy efficiency of mills and their ability to export electricity. The industry has enjoyed the benefit of financial support from Natural Resources Canada on many projects in the past, and strengthened support of black liquor gasification and other projects will be crucial to gains in air quality and energy efficiency. Governments and industry outside Canada are leading much of the research, but there is an important opportunity to develop Canadian expertise in specific areas such as construction materials. Accelerated capital cost allowances (ACCA) can increase the likelihood that new and innovative technologies are introduced to Canadian mills. ACCA is currently allowed for some biomass energy projects but not for black liquor. Review of this rule could improve the chance of seeing this innovative approach applied in Canada.

Equivalency Agreements

There is a section under CEPA 1999 entitled *Agreements Respecting Equivalent Provisions*. This section can be used in the context of regulations under the Act, but not with respect to other more flexible instruments such as pollution prevention plans and codes of practice.

In order for the Minister of the Environment to make a "declaration of equivalent provisions" related to provincial regulation, the Minister and the provincial government must agree in writing that there is in force under laws applicable in the province, provisions that

- are equivalent to the federal regulation; and
- similar to the federal regulation for investigation of alleged offences under environmental legislation of that jurisdiction



Under CEPA 1999, the Minister must offer a comment period following notice of such an agreement, publish in the *Canada Gazette* a report that summarizes how comments or objections were dealt with, and then publish the final agreement in the *Canada Gazette*. The Minister must also include a description of the agreement and how it is working in an annual report to Parliament.

Innovative Research Partnerships: The Dioxins and Furans Example

When the concern about dioxins and furans from coastal pulp and paper boilers was first identified, the industry did not have a clear understanding of how dioxins and furans are formed in mill boilers. The industry embarked on a two-year research program and set up an innovative partnership with federal and provincial governments and the research community to better understand the issue. The research was jointly funded by industry and Natural Resources Canada and guided by representatives from industry; Environment Canada; the B.C. Ministry of Water, Land and Air Protection; the Pulp and Paper Research Institute of Canada; and the University of British Columbia.

The research project revealed that there are two mechanisms in the mill boilers which form dioxins and furans — one related to poor combustion caused by wet fuel and the other to the temperature profile in the back end of the boilers. Many suspected the salt concentrations to be a major factor. Interestingly, increasing salt concentrations in the fuel did not have a large impact on the level of dioxins and furans. However, other changes in the process did have a significant impact. This discovery changed peoples' thinking about solutions. Through applying the findings of the research, coastal pulp and paper mills have made major reductions — a 68% cut — in dioxin and furan emissions from their boilers.

The Pulp and Paper Air Quality Forum offers an opportunity for governments and industry to identify new and emerging issues and establish partnerships to prevent pollution and find the best solutions.



Annex 2

Guiding Principles for Pulp and Paper Air Quality Forum

Cooperation and Mutual Respect

Industry, federal and provincial governments, First Nations organizations and stakeholders recognize and respect each other's interests and obligations and will work together in good faith to develop a recommended 10-year cooperative agenda.

Federal and provincial governments will work together to determine who is "best situated" to deliver elements of a cooperative agenda.

Effectiveness

The forum, through its recommended cooperative agenda, must deliver air quality results in line with the air emissions objectives and obligations of participants. (Science-based ambient air quality objectives will be determined through other processes outside the forum.)

Predictability and Clarity

The forum's 10-year cooperative agenda must provide clarity and predictability for all participants with respect to air emissions priorities and the timing of commitments and investments.

Flexibility

Industry and governments come to the forum not only with obligations and priorities but also with flexibility on how and when issues can be addressed (e.g. timing, choice of instrument). The exploration of flexibilities is a critical feature in developing a cooperative agenda.

Equity

The forum's cooperative agenda should provide general fairness across mills in terms of air emissions requirements — i.e. all mills should address the same kinds of environmental demands, but the details, action priorities and timing can be tailored to individual mills and local needs.

Transparency

The forum and its outputs should be open and transparent to the public, with regular public reporting on activities and progress.

Accountability

The forum will develop a recommended cooperative agenda, which will clearly articulate proposed actions for federal and provincial governments and industry.

Accountability for development, implementation and enforcement of regulatory programs rests with individual governments.

Innovation

The forum should consider and encourage innovative approaches to the management of air emissions including pollution prevention, technological opportunities and new policy approaches that integrate and streamline federal and provincial instruments.





Vers une gestion de la qualité de l'air davantage axée sur l'innovation : proposition concernant un forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air

Rapport sur la réglementation
intelligente de l'Association
des produits forestiers du Canada
et d'Environnement Canada

Septembre 2004



Environnement
Canada

Environment
Canada

Forest Products
Association of Canada



Association des produits
forestiers du Canada

Canada

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre : Vers une gestion de la qualité de l'air davantage axée sur l'innovation : proposition concernant un forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air

Publ. aussi en anglais sous le titre : Towards More Innovative Air Quality Management: Proposal for a Pulp and Paper Air Quality Forum.

ISBN 0-662-77450-7

N° de cat. En84-4/2004F

EPS M-546

1. Air - Pollution - Droit - Canada.
2. Pâtes et papier - Industrie - Aspect de l'environnement - Canada.
3. Environnement - Gestion - Canada.
4. Réseaux de politiques publiques - Canada.
- I. Association des produits forestiers du Canada.
- II. Canada. Environnement Canada.

TD883.7C3P84 2004

344.71'046'342

C2004-980238-0

Table des matières

Avant-propos	2
Sommaire	3
Introduction	5
Viabilité économique, environnementale et sociale	5
L'industrie canadienne et le marché mondial	5
Performance environnementale de l'industrie	6
Structure social des collectivités de pâtes et papiers	7
Protection de la santé humaine et de la qualité de l'air	9
Le régime actuel de gestion des émissions atmosphériques	10
Coopération fédérale-provinciale-territoriale	10
Régimes provinciaux applicables aux usines de pâtes et papiers	11
Loi canadienne sur la protection de l'environnement [LCPE (1999)]	12
L'opportunité d'un forum des pâtes et papiers pour la qualité de l'air	14
Recommandation relative à l'établissement d'un forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air	15
Principes directeurs	15
Mandat et composition du forum	16
Mandat et composition du groupe consultatif technique	17
Création du forum — Prochaines étapes	18
Annexe 1	
Approches innovatrices de la gestion concertée des émissions atmosphériques	19
Annexe 2	
Principes directeurs pour le Forum des pâtes et papiers pour la qualité de l'air	23



Avant-propos

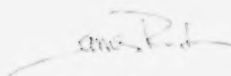
À l'automne 2003, l'Association des produits forestiers du Canada (APFC) et Environnement Canada ont entrepris en collaboration un projet de « réglementation intelligente » sur la gestion innovatrice des émissions atmosphériques provenant des usines de pâtes et papiers. L'APFC et Environnement Canada ont établi et coprésidé une équipe de projet comprenant des spécialistes de l'environnement de l'industrie des pâtes et papiers, des gouvernements fédéraux et provinciaux et des groupes environnementalistes et autochtones. Les membres de l'équipe de projet ont été invités à participer à titre d'experts plutôt que de représentants officiels d'intérêts ou d'organismes particuliers. Dans ce rôle d'experts, ils se sont présentés aux réunions avec plus de liberté pour faire preuve d'innovation et aider à trouver des approches susceptibles de satisfaire tous les intérêts. Le dialogue a été très enrichissant et nous avons pu apprendre beaucoup les uns des autres. Nous remercions les personnes suivantes pour leurs avis spécialisés.

Bruce Burns, Tembec
David Egar, Environnement Canada
Craig Gammie, Ontario Forest Industry Association
André Grondin, ministère de l'Environnement du Québec
Jean-François Levasseur, Environnement Canada
Athana Mentzelopoulos, Environnement Canada
Brian Mooney, Bowater Canadian Forest Products
Anne Noonan, Nika Technologies Inc.
Ken Ogilvie, Enquête pollution
Beatrice Olivastri, Les Ami(e)s de la Terre
Al Strang, Howe Sound Pulp and Paper
Rachel Thibault, Conseil de l'industrie forestière du Québec
Harry Vogt, ministère des Eaux, des Terres et de la Protection de l'air de la Colombie-Britannique

Nous tenons à remercier notre gestionnaire de projet, Victoria Rowbotham, d'Environnement Canada, d'avoir conçu une vision de ce qui était possible, d'avoir réuni ensemble une solide équipe d'experts et de nous avoir guidés vers un produit qui, nous en sommes sûrs, aboutira à une approche davantage concertée et efficace de la gestion des émissions atmosphériques provenant des usines de pâtes et papiers.

Nous sommes reconnaissants à John Roberts, de Stantec Consulting, de sa contribution, car son expérience et sa connaissance de l'industrie ont aidé à nous orienter dans de nombreuses discussions difficiles.

Nous soumettons respectueusement le présent rapport au président de l'Association des produits forestiers du Canada et au sous-ministre d'Environnement Canada pour examen.



James Riordan
Coprésident
Environnement Canada



Roger Cook
Coprésident
Association des produits forestiers du Canada



Sommaire

L'Association des produits forestiers du Canada (APFC) et Environnement Canada ont mis en évidence une occasion unique d'adopter une « réglementation intelligente » aux fins suivantes :

- créer un climat propice à des améliorations planifiées et appréciables de la qualité de l'air dans le voisinage des usines de pâtes et papiers de manière à améliorer la vie et la santé des Canadiens;
- coordonner les améliorations de la qualité de l'air avec les cycles d'investissement et d'innovation de l'industrie dans le but d'accroître sa viabilité;
- réduire les possibilités de conflits liés à la réglementation entre les pouvoirs publics et l'industrie des pâtes et papiers, de manière à améliorer la performance environnementale et à assurer la certitude de la réglementation, tout en réduisant les coûts pour les gouvernements.

Une occasion se présente d'accroître la viabilité d'une des industries les plus importantes du Canada, tout en abordant les enjeux fondamentaux de la qualité de l'air de façon bénéfique pour la santé et le mieux-être des Canadiens.

La proposition prend appui sur les progrès réalisés par l'industrie dans la gestion de l'environnement, la maturation des systèmes de réglementation environnementale dans tous les ordres de gouvernement, ainsi que la compétence et les approches innovatrices offertes par le milieu environnementaliste. La proposition vise à compléter et à poursuivre les efforts concertés des gouvernements fédéral et provinciaux, comme le processus des Standards pancanadiens élaboré par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), et les initiatives en cours dans les diverses administrations.

Au moyen du présent rapport, l'APFC, avec l'aide d'autres ressources de l'industrie, et Environnement Canada proposent de créer un forum de haut niveau des pâtes et papiers sur la qualité de l'air, comprenant des décideurs de l'industrie, des gouvernements fédéral et provinciaux, des peuples autochtones, des organismes de santé publique et du milieu environnementaliste. En raison de l'importance des régimes réglementaires provinciaux dans la gestion des émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers, la participation des gouvernements provinciaux à un tel forum sera déterminante pour sa réussite. Une des priorités absolues de l'APFC sera de travailler avec les associations provinciales de l'industrie et les gouvernements provinciaux pour discuter de l'opportunité du forum et obtenir leur participation. L'APFC et Environnement Canada engageront des décideurs clés des organisations autochtones, des groupes environnementalistes et des organismes de santé publique afin d'obtenir la participation de ces parties.

Le mandat du forum consistera à élaborer un programme d'action concertée de 10 ans, à reconduction tacite, pour la gestion des émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers. Ce programme sera présenté à titre de *recommandation* à l'industrie et aux gouvernements, compte tenu du fait que la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes réglementaires incombe aux divers gouvernements.

Pour mettre au point cette proposition, l'APFC et Environnement Canada ont lancé un projet de recherche dans le cadre de l'initiative fédérale de « réglementation intelligente ». L'APFC et Environnement Canada ont réuni ensemble un groupe hautement qualifié de professionnels de



l'environnement provenant de l'industrie, des gouvernements fédéral et provinciaux et des groupes autochtones et environnementalistes en leur donnant carte blanche. Les membres de l'équipe de projet ne représentaient pas leur groupe d'intérêts mais présentaient plutôt des avis aux promoteurs à titre d'experts. Cette liberté a permis une féconde convergence d'idées et d'intérêts, qui a abouti à la présente proposition. Les membres du groupe appuient l'établissement du *Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air*.

Recommandation

L'APFC et Environnement Canada, soutenus par les avis critiques d'un groupe d'experts environnementaux provenant des associations provinciales de l'industrie, des provinces, des peuples autochtones et du milieu environnementaliste, ont mis au point le concept d'un *forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air*. L'enthousiasme généralisé au sein de ce groupe témoigne de l'opportunité de créer un « guichet unique » où les principaux intérêts peuvent collectivement concevoir et recommander un programme d'action proactif et innovateur de 10 ans pour la gestion des émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers. Ce programme sera en mesure de concilier les facteurs environnementaux et économiques, de rationaliser les exigences fédérales et provinciales et de produire des résultats environnementaux et économiques.

L'APFC et Environnement Canada recommandent l'établissement d'un forum national des pâtes et papiers sur la qualité de l'air qui réunirait un groupe de décisionnaires de haut niveau de l'industrie, des gouvernements fédéral et provinciaux et des groupes autochtones et environnementalistes. L'industrie des pâtes et papiers, par l'intermédiaire de l'APFC, dirigera ce forum et pourra compter sur un solide engagement de la part d'Environnement Canada à l'égard du forum et d'un travail en collaboration avec toutes les parties dans le but d'en assurer la réussite. Une priorité absolue pour l'APFC sera de travailler avec les associations provinciales de l'industrie et les gouvernements provinciaux afin de discuter de l'opportunité du forum et d'obtenir leur participation. L'APFC et Environnement Canada s'attacheront également à engager les peuples autochtones, les groupes environnementalistes et les organismes de santé publique dans un dialogue sur cette opportunité et la valeur de la participation des décideurs clés de ces milieux au forum.



Introduction

À l'automne 2003, l'APFC et Environnement Canada ont lancé un projet exploratoire dans le but d'examiner des options de « réglementation intelligente » pour gérer les émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers du Canada. Le projet a été inspiré par le travail du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI), un groupe d'éminents Canadiens ayant le mandat de présenter des avis au gouvernement fédéral sur la réglementation dans tous les domaines d'action publique. L'APFC et Environnement Canada ont demandé les avis éclairés d'un groupe de spécialistes de l'environnement provenant de l'industrie, des gouvernements fédéral et provinciaux, des collectivités autochtones et du milieu environnementaliste.

Le présent rapport est le fruit de ce projet exploratoire sur la réglementation intelligente. On y recommande la création d'un forum de haut niveau des pâtes et papiers sur la qualité de l'air, qui réunirait des décideurs clés de l'industrie, des gouvernements fédéral et provinciaux, des collectivités autochtones, des groupes environnementalistes et des organismes de santé. Le forum proposé vise à compléter les efforts concertés des gouvernements fédéral et provinciaux au moyen de processus comme celui des Standards pancanadiens élaboré par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), ainsi que des programmes et processus connexes qui sont en cours dans diverses administrations.

Le rapport a pour but de stimuler un dialogue plus large avec les provinces, l'industrie, le gouvernement fédéral, les peuples autochtones, les groupes environnementalistes et les organismes de santé concernant la création d'un forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air.

« C'est là une excellente occasion, à mon avis, de permettre à l'industrie de devenir un chef de file concurrentiel à l'échelle mondiale dans le domaine de l'environnement et du développement durable, tirant parti de la vigueur d'une industrie forestière dynamique, de travailleurs spécialisés et d'un soutien général de la société. »

Ken Ogilvie
Enquête pollution

Viabilité économique, environnementale et sociale

Une approche nouvelle et davantage axée sur la concertation en matière de gestion des émissions atmosphériques peut accroître la viabilité économique, sociale et environnementale de l'industrie et des collectivités au sein desquelles elle exerce ses activités.

L'industrie canadienne et le marché mondial

Le secteur des pâtes et papiers contribue grandement à l'économie canadienne, mais il doit également surmonter des obstacles d'importance sur le plan économique et technique en raison de la concurrence qui s'exerce à l'échelle mondiale.

L'industrie des pâtes et papiers est un aspect important de l'économie canadienne et joue un rôle vital pour la viabilité économique et sociale de centaines de collectivités de tout le pays. On trouve des usines de pâtes et papiers dans neuf provinces. Les ventes totales de l'industrie dépassent actuellement les 22 milliards de dollars, dont une part appréciable contribue aux recettes des gouvernements fédéral et provinciaux. La plus grande partie des pâtes et papiers fabriqués au Canada est exportée et, si on y ajoute les autres produits de l'industrie



forestière, elle a contribué pour plus de 34 milliards de dollars à la balance commerciale du Canada en 2002.

L'industrie des pâtes et papiers est d'envergure mondiale. Les États-Unis sont de loin le plus grand marché d'exportation du Canada, et les usines canadiennes doivent redoubler d'efforts pour vendre leurs produits sur un marché international de produits de base extrêmement concurrentiel. Le marché planétaire a connu une profonde transformation au cours de la dernière décennie, avec la domination des pays scandinaves sur le plan du développement de la technologie et l'émergence de nouveaux concurrents du Brésil et de l'Indonésie, qui exploitent des usines modernes à faible coût. La part des exportations mondiales de pâtes et papiers que détient le Canada a chuté de 40 à 32 % depuis 1990.

Ces défis ont eu un effet considérable sur l'industrie. Le ratio de rentabilité des capitaux propres est un indicateur important de la vigueur financière de l'industrie. Au cours de la dernière décennie, les taux de rendement de la pâte commerciale (2,2 %), du papier journal (5,9 %) et des autres papiers (5,4 %) ont été considérablement inférieurs aux 9-12 % généralement considérés comme acceptables pour les investisseurs et déterminants pour la santé à long terme de l'industrie. Même si l'industrie a investi des milliards en renouvellement technologique, elle se heurte à une rentabilité économique insatisfaisante et a réduit ses dépenses en capital. Les dépenses en recherche-développement sont considérablement inférieures à celles des principales industries concurrentes des États-Unis et de la Scandinavie. L'industrie est aux prises également avec une main-d'œuvre vieillissante, une image dépassée en tant qu'industrie en perte de vitesse et une situation rurale au sein d'une population qui s'urbanise de plus en plus. Cela représente un obstacle de taille lorsqu'il s'agit d'attirer les nouveaux employés capables de renouveler l'industrie.

Performance environnementale de l'industrie

Les usines de pâtes et papiers du Canada ont investi plus de 6 milliards de dollars pour améliorer la performance environnementale depuis 1990, ce qui a mené à une meilleure qualité de l'eau, à une plus grande utilisation du papier recyclé et à une réduction de la pollution atmosphérique et des émissions de gaz à effet de serre.

Malgré des écueils économiques difficiles, l'industrie forestière du Canada a apporté de nombreuses améliorations à la performance environnementale au cours des 15 dernières années. Depuis 1990, les usines de pâtes et papiers du Canada ont dépensé plus de 6 milliards de dollars en améliorations environnementales. La qualité des effluents, mesurée en fonction de la réduction de la demande d'oxygène biochimique, a connu une amélioration de plus de 90 % avec l'installation de nouveaux systèmes de traitement des effluents et de contrôle sur place. Les dioxines et les furannes chlorés ont été ramenés à des niveaux non mesurables grâce à des modifications apportées aux ateliers de blanchiment dans le but de supprimer l'usage du chlore. L'utilisation par l'industrie de fibres recyclées a augmenté de 300 % depuis 1990. En outre, les contrôles de la pollution atmosphérique et les mises à niveau de l'équipement ont fait baisser les émissions de particules et les émissions olfactives de 35 % et de 50 % respectivement. L'industrie des pâtes et papiers a réduit les émissions de gaz à effet de serre de 28 % depuis 1990, soit plus que tout autre secteur industriel. Il a fallu beaucoup de travail pour en arriver à ces résultats, mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la performance environnementale tout en augmentant la compétitivité et répondre aux exigences de plus en plus rigoureuses des clients, des collectivités et des organismes de réglementation.



Structure social des collectivités où il existe des usines de pâtes et papiers

Les usines de pâtes et papiers élargissent les perspectives pour des centaines de collectivités en ce qui a trait à l'emploi et aux affaires dans une industrie de haute technologie respectueuse de l'environnement. En outre, elles participent grandement à la vie communautaire et contribuent aux activités sociales.

On trouve des usines de pâtes et papiers dans 154 villes d'un bout à l'autre du pays. Ces usines constituent un élément essentiel du structure économique et social de ces collectivités. À titre de principal employeur de bon nombre de collectivités, les usines sont la source de revenus et d'avantages sociaux pour des milliers de familles. En 2002, l'industrie procurait un emploi direct à quelque 57 500 Canadiens, à un salaire annuel moyen de 54 000 \$. L'emploi indirect, selon les évaluations, représente 250 000 emplois. Les rapports des sociétés et de tierces parties montrent que la santé des travailleurs de l'industrie est généralement meilleure que celle de la population en général, et les usines continuent de concentrer leur attention sur l'importance d'un milieu de travail sain et sécuritaire.

La contribution des usines à l'infrastructure et aux programmes communautaires fait partie d'une longue histoire. En plus de leur leadership à titre d'entreprise, les usines apportent une importante contribution au structure social de leur collectivité par le truchement d'employés qui, à titre individuel, s'engagent comme chefs de groupes de jeunes, membres de clubs de services, entraîneurs pour des équipes de jeunes, pompiers volontaires et participants à d'autres formes de services communautaires.

L'usine Howe Sound Pulp and Paper se trouve près de plusieurs agglomérations sur la côte de la Colombie-Britannique, comprenant globalement une population d'environ 25 000 personnes. Elle emploie 600 personnes. La société fait don d'environ 100 000 \$ par an à des organismes caritatifs et communautaires locaux et parraine de nombreuses activités culturelles, telles que la Sunshine Coast Summer School of Celtic Music. En collaboration avec ses syndicats, elle offre des bourses dans les écoles locales. Au cours de la dernière décennie, le syndicat a recueilli plus de 187 000 \$ pour aider des enfants atteints du cancer et permettre aux survivants du cancer de participer à un camp d'été.

Les usines modernes offrent de nombreuses possibilités d'emploi et doivent travailler dur pour attirer et maintenir en poste les travailleurs. Comme l'industrie continue d'accroître son recours à des systèmes de production et de contrôle informatisés et innovateurs, les compétences en technologie de pointe jouent un rôle déterminant dans la réussite des usines de pâtes et papiers. Or, de nombreux Canadiens continuent de considérer l'industrie comme un secteur où les emplois sont de « bas-niveau » et « sales ». Il conviendrait de mieux faire connaître le rendement de l'industrie en ce qui a trait à l'investissement en technologie et à l'amélioration de l'environnement pour attirer dans l'industrie de nouveaux employés hautement qualifiés.

« Je voudrais que l'industrie des pâtes et papiers soit reconnue à grande échelle à titre de gestionnaire responsable des ressources du pays, de responsable à part entière de la création de richesse et du mieux-être des collectivités où elle exerce ses activités, d'industrie où il fait bon travailler et d'industrie rentable. »

Al Strang
Howe Sound Pulp and Paper

« Des forêts en bonne santé qui abritent une faune abondante et qui assurent une fourniture adéquate de fibres de qualité aux fins d'un traitement efficace dans des usines de pointe. Résultats? Même les consommateurs les plus avertis à l'échelle mondiale sont ravis, les attentes des collectivités locales sont dépassées, les intervenants sont satisfaits et les employés jouissent d'un environnement de travail sécuritaire et enrichissant. »

Roger Cook
Association des produits
forestiers du Canada

L'usine Bowater Canadian Forest Products de Gatineau, au Québec, construite en 1926 sur la rivière des Outaouais, emploie plus de 600 personnes. Afin de sensibiliser davantage le public à l'industrie des pâtes et papiers, l'usine organise une journée « portes ouvertes » tous les ans pour inciter le public à visiter l'usine. Les employés de l'usine se rendent dans les écoles primaires et secondaires de la région pour enseigner aux élèves le fonctionnement des divers systèmes de protection de l'environnement qui sont installés dans l'usine. La société verse environ 50 000 \$ par an à la collectivité, y compris des dons à la Bibliothèque Bowater de Gatineau, au centre d'art de Gatineau, à l'Hôpital de Gatineau et à divers organismes de santé et de bienfaisance. Le fonds de bienfaisance des employés a permis de remettre plus de 53 000 \$ à la collectivité depuis 1998.

Les Autochtones apportent une contribution appréciable à l'emploi dans les usines et à de nombreuses collectivités de pâtes et papiers d'un bout à l'autre du pays. Ils sont une mine de connaissances sur les forêts et leurs ressources. Leurs relations avec l'industrie des pâtes et papiers varient d'une collectivité à l'autre et leurs intérêts portent sur toute la gamme des enjeux du développement durable. Les Autochtones se préoccupent de la santé humaine et de la qualité de l'air dans leurs agglomérations. Ils reconnaissent aussi l'importance d'une industrie des produits forestiers dynamique et concurrentielle, capable d'offrir des emplois et des occasions d'affaires aux Autochtones. L'augmentation du niveau d'instruction chez les Autochtones, conjuguée à l'accroissement du nombre d'entrepreneurs autochtones, permet aux Autochtones d'établir des relations plus solides et mutuellement avantageuses avec les usines de pâtes et papiers et l'industrie forestière en général du Canada. L'APFC travaille actuellement avec son comité des affaires autochtones à mieux comprendre les possibilités d'emploi et d'engagement communautaire qui s'offrent aux Autochtones en rapport avec les usines de pâtes et papiers.

Les coentreprises avec les collectivités autochtones pour des opérations forestières et l'ouverture d'usines se multiplient. L'APFC a récemment conclu un partenariat avec l'Association nationale de foresterie autochtone dans le but de mieux comprendre la nature des coentreprises déjà en place et les obstacles qui s'opposent à la création de nouvelles. L'enquête sera réalisée en 2004.

La société NorSask Forest Products (détenue à 40 % par le Conseil tribal de Meadow Lake) et la société Millar Western Pulp ont formé une coentreprise en Saskatchewan appelée Mistik Management Ltd. Mistik est chargée de gérer toutes les opérations forestières se rapportant à 3,3 millions d'hectares de terres domaniales du district de Meadow Lake. Mistik a été créée dans une optique de cogestion à laquelle participent les Premières nations, les Métis et les collectivités non autochtones.



Protection de la santé humaine et de la qualité de l'air

Les émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers contribuent à la pollution de l'air.

La pollution atmosphérique a d'importants effets sur la santé humaine.

Les gouvernements fédéral et provinciaux, l'industrie, les Autochtones et les groupes environnementalistes ont fait de la « santé » une priorité commune de la gestion des émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (à l'exception du Québec) se sont entendus sur des normes nationales pour la qualité de l'air ambiant dans le cadre des « Standards pancanadiens pour les particules (P) et l'ozone ». Cet accord a été motivé par les préoccupations relatives à l'incidence du smog, de l'ozone et des particules fines sur la santé. Les objectifs provinciaux du Québec en matière de qualité de l'air pour les (P) et l'ozone sont du même ordre que ceux visés par les Standards pancanadiens et le Québec s'est engagé à réaliser ces objectifs.

Les risques les plus importants pour la santé qui sont liés au smog sont les maladies respiratoires, qui peuvent causer de la difficulté à respirer et même la mort. Un lourd dossier scientifique met en évidence les risques que représentent les particules fines ($P_{2,5}$). En plus des maladies respiratoires, les $P_{2,5}$ ont été liées à des anomalies cardiovasculaires et à des changements dans les réponses du système immunitaire. Il n'existe pas de seuil moins élevé pour ces effets sur la santé en ce qui a trait aux $P_{2,5}$. Les études sur les effets directs des SO_2 et des NO_2 , qui sont tous deux des précurseurs des $P_{2,5}$, font état de problèmes pulmonaires et de symptômes respiratoires semblables à ceux liés aux $P_{2,5}$.

Les concentrations et les sources de particules fines et d'ozone varient d'une région à l'autre. Les divers gouvernements s'emploient actuellement à dresser des plans d'action appropriés pour leur région afin d'atteindre les objectifs convenus à l'échelle nationale au sujet de la qualité de l'air. Il existe de nombreuses sources d'émissions, dont les transports, la production d'électricité et un grand nombre de secteurs industriels, comme celui des pâtes et papiers. À l'échelle nationale, l'industrie des pâtes et papiers se classe parmi les cinq premiers secteurs industriels pour l'émission des principaux contaminants atmosphériques, dont les P, les SO_x , les NO_x , les COV et les CO. La contribution des émissions des usines à la qualité de l'air varie d'une région à l'autre.

En plus des problèmes de santé causés par ces contaminants atmosphériques courants, un certain nombre d'autres polluants atmosphériques produits par les usines de pâtes et papiers soulèvent des préoccupations pour la santé. Selon l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP), le secteur des pâtes et papiers contribue grandement aux émissions atmosphériques totales d'acétaldéhyde, de dioxyde de chlore (ClO_2) et de sulfure d'hydrogène (H_2S). D'après une évaluation fédérale des risques réalisée sous le régime de la LCPE 1999, l'acétaldéhyde a été déclaré toxique en raison de sa caractérisation en tant qu'agent cancérigène et irritant respiratoire. Les publications scientifiques sur d'autres polluants, tels que le ClO_2 et le H_2S , montrent des effets sur la santé qui sont ou seront pris en compte dans l'évaluation des risques liés à ces substances.

« L'air pur est essentiel à la santé de tous les Canadiens, y compris les ouvriers d'usine, les personnes qui vivent dans le voisinage d'une usine et les citoyens en général, jeunes et âgés, dont la vie est améliorée par les produits dérivés des pâtes à papier comme les livres, les journaux et les revues. Grâce à l'engagement et au leadership de l'industrie et des gouvernements, le forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air pourrait assainir l'air plus rapidement et à moindre coût que ce n'est le cas actuellement. »

*Beatrice Olivastri
Les Ami(e)s de la Terre*



Le régime actuel de gestion des émissions atmosphériques

Les mécanismes en place à l'heure actuelle au sein des administrations fédérale et provinciales et de l'industrie aident beaucoup à améliorer la gestion des émissions atmosphériques. Il n'existe toutefois pas de mécanisme national sectoriel permettant de coordonner la gestion des émissions atmosphériques pour le secteur des pâtes et papiers.

Coopération fédérale-provinciale-territoriale

La coopération intergouvernementale axée sur les Standards pancanadiens (SP) sert de fondement à la gestion de la qualité de l'air.

La gestion de la pollution atmosphérique au Canada est une responsabilité partagée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Sous l'égide du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), les gouvernements (sauf le Québec) ont convenu de réaliser les objectifs nationaux concernant la qualité de l'air établis dans les Standards pancanadiens pour les P et l'ozone.

Normes pancanadiennes relatives à la qualité de l'air ambiant

Particules fines ($P_{2,5}$) :

- 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, moyenne sur une période de 24 h, d'ici 2010; la réalisation de l'objectif sera déterminée en fonction de la moyenne annuelle de la valeur du 98^e percentile, calculée sur trois années consécutives.

Ozone au niveau du sol :

- 65 ppb, moyenne sur une période de 8 h, d'ici 2010; la réalisation de l'objectif sera déterminée en fonction de la moyenne de la 4^e mesure annuelle la plus élevée, calculée sur trois années consécutives.

L'accord sur les SP exige également que les gouvernements dressent des stratégies pour assurer une amélioration continue et « protéger les régions non polluées ». Le but est de s'assurer que dans les vastes zones du Canada où la qualité de l'air est supérieure à celle prévue par les objectifs numériques de SP pour les P et l'ozone, la qualité de l'air n'est pas dégradée de façon appréciable mais est préservée ou améliorée dans la mesure du possible de manière à limiter les risques pour la santé humaine et l'environnement au profit des générations futures.



Les gouvernements se sont engagés à élaborer des plans de mise en œuvre. Un certain nombre de mesures, axées principalement sur la réduction des émissions du secteur des transports, ont été prises par le gouvernement fédéral et certaines provinces.

L'accord sur les SP met aussi en évidence un certain nombre de secteurs industriels pour « l'établissement conjoint de mesures » visant l'élaboration de stratégies de réduction des émissions de polluants multiples. Ces secteurs sont notamment la production d'énergie électrique, l'acier, les fonderies, le béton et l'asphalte, les produits du bois dérivés et les pâtes et papiers. Les gouvernements et les intervenants ont travaillé de concert pour réunir de l'information et faire des analyses concernant les options de réduction des émissions et les coûts dans ces secteurs, comme documents de base à l'appui de l'élaboration de plans gouvernementaux. Le rapport sur les *Fondements des analyses de la réduction des émissions de plusieurs polluants* (FAREPP) du CCME applicables au secteur des pâtes et papiers a été parachevé à l'automne 2002. Les gouvernements dressent actuellement des plans d'action pour assurer le respect de la norme sur les P et l'ozone. Un mécanisme sectoriel national pour les pâtes et papiers permettrait de regrouper et de coordonner les efforts de l'industrie et des divers gouvernements de façon permanente, facilitant ainsi le respect des SP.

Le Québec a convenu en principe de respecter la norme pour les P et l'ozone. Les rejets industriels auxquels il faut s'attaquer seront traités au moyen des mécanismes en place, soit l'amélioration de la réglementation ou le programme des permis industriels, *Réduction des rejets industriels : attestation d'assainissement*.

« Je voudrais que l'industrie des pâtes et papiers continue de faire preuve de leadership de manière à réduire de façon efficace les émissions nocives à l'aide de tous les moyens à sa disposition. L'initiative de l'Association des produits forestiers du Canada, qui s'avère inclusive en réunissant une multitude d'intervenants pour discuter de la question, témoigne de l'engagement de ces parties. Le forum des pâtes et papiers incarnera cette résolution. »

Anne Noonan
Nika Technologies Inc.

Régimes provinciaux applicables aux usines de pâtes et papiers

Les provinces ont recours à des approches différentes pour établir et faire respecter les objectifs relatifs aux émissions atmosphériques et utilisent divers instruments pouvant prendre la forme de permis d'usine et de règlements généraux.

Il existe des usines de pâtes et papiers dans toutes les provinces du Canada, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et des Territoires. La plupart des gouvernements provinciaux ont en place des régimes bien établis pour gérer les émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers. Les principales priorités pour les organismes de réglementation provinciaux sont notamment la santé publique, les plaintes du public et la protection de l'environnement. En ce qui a trait aux plaintes du public, les organismes de réglementation provinciaux donnent suite à une pluralité de préoccupations comme les odeurs, la poussière, le dioxyde de soufre (SO_2), le bruit, les polluants atmosphériques dangereux, les composés organiques volatils (COV) et la visibilité. Plus généralement, en ce qui a trait à la protection de l'environnement, les gouvernements favorisent une approche généralisée qui nécessite l'utilisation des *meilleures technologies existantes d'application rentable* (MTEAR) pour les modifications d'importance et les nouvelles installations.

Les provinces ont généralement recours à trois types d'outils de gestion pour limiter les émissions des usines. Les *règlements* définissent les exigences minimales à l'échelle provinciale pour les sources existantes, nouvelles et modifiées. Les *permis*, les *licences* et les *autorisations de construction* sont des instruments propres à chaque usine qui établissent les limites des rejets de polluants qui lui sont applicables. Les programmes de *surveillance de la conformité* et d'*application* de la réglementation sont utilisés pour recueillir des données sur les rejets par source et assurer la conformité.



Les régimes de permis sont un instrument de choix dans la plupart des provinces pour la gestion des émissions. La nature des mécanismes utilisés varie d'une province à l'autre. La réglementation des procédés particuliers du secteur des pâtes et papiers, qui complète la réglementation générale relative à la qualité de l'air, est une pratique établie au Québec. Les permis d'exploitation sont utilisés dans la plupart des provinces. Les autorisations de construction pour des équipements particuliers sont utilisées en Ontario, au Québec et à Terre-Neuve. La validité des permis varie considérablement d'une région à l'autre du pays, allant de 1 à 10 ans, sans que soit précisée une période de renouvellement dans certaines provinces.

Les éléments propres à chaque usine des permis provinciaux comprennent une description de l'équipement et des systèmes de contrôle, une limite pour la concentration des émissions ou un taux pour les émissions massiques (ou encore la preuve que les limites relatives au point d'impact sont respectées) et des exigences de contrôle (échantillonnage des émissions d'une cheminée, contrôle en continu des émissions et mesures de contrôle de la qualité). Les permis provinciaux comprennent généralement des limites d'émission pour les polluants suivants : les particules (P), le soufre d'hydrogène (H_2S), le soufre total réduit (STR), l'oxyde d'azote (NO_x), le dioxyde de soufre (SO_2) et le monoxyde de carbone (CO). Ces limites ont connu pour la plupart une tendance à la baisse au cours de la dernière décennie. Cela correspond à une réduction générale des émissions dans la plupart des usines pour le total des particules et des composés de soufre, même dans les usines qui ont accru leur production.

En plus des régimes réglementaires provinciaux qui s'appliquent à la gestion des émissions des usines de pâtes et papiers, on a assisté à l'émergence d'approches non réglementaires dans de nombreuses provinces pour informer et engager les autres intervenants. Signalons à cet égard les processus de consultation des collectivités et les stratégies relatives aux consultations régionales pour la gestion des bassins atmosphériques.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement [LCPE (1999)]

Cette loi du Parlement oblige le gouvernement fédéral à veiller à ce que la question des polluants atmosphériques toxiques soit abordée à l'échelle nationale.

Le gouvernement fédéral, par le truchement d'Environnement Canada et de Santé Canada, a le mandat de protéger la santé des Canadiens et l'environnement. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1999 [LCPE (1999)] est le principal instrument législatif qui rend obligatoire et possible cette protection en ce qui a trait à la qualité de l'air. Les obligations et les pouvoirs découlant de la LCPE 1999 comprennent la collecte de renseignements, les questions transfrontalières et internationales, la réglementation des véhicules et des carburants et la gestion des substances toxiques.

La Politique de gestion des substances toxiques (PGST) présente des directives pour la gestion des substances toxiques et d'autres substances préoccupantes dans l'ensemble des organismes fédéraux. La stratégie de gestion des risques est l'instrument clé de la PGST pour aider le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses obligations de gestion des substances toxiques en vertu de la LCPE 1999. Elle précise comment Environnement Canada et Santé Canada prévoient gérer une substance toxique donnée. Ses principales composantes sont notamment les suivantes : définition du problème, mesures nationales et internationales qui ont été prises pour gérer la substance, mise en évidence des secteurs qui présentent les risques les



plus importants, objectifs visés par la gestion des risques, outils et instruments de gestion des risques, plan de mise en œuvre et méthode de consultation.

Lorsqu'une substance est déclarée toxique aux termes de la LCPE 1999, le ministre de l'Environnement doit publier dans les 24 mois un instrument proposé établissant les *mesures de prévention ou de contrôle* qu'il convient de prendre afin de réduire ou d'éliminer les risques pour l'environnement et la santé humaine. Le ministre doit aussi publier l'instrument choisi dans les 18 mois qui suivent. Chaque instrument est évalué individuellement de façon à ce qu'on puisse déterminer s'il répond au critère juridique de l'établissement de *mesures de prévention ou de contrôle*. Un large éventail d'instruments est prévu par la LCPE 1999.

Instruments autorisés sous le régime de la LCPE 1999

- Règlements
- Plans de prévention de la pollution
- Accords administratifs
- Plans d'urgence environnementale
- Codes de pratiques
- Objectifs relatifs à la qualité de l'environnement et lignes directrices sur les rejets

Autres mesures

- Lois provinciales et territoriales (règlements, permis, etc.)
- Approches volontaires (ententes sur la performance environnementale)
- Autres instruments économiques (p. ex., stimulants fiscaux)
- Initiatives fédérales-provinciales conjointes (p. ex., lignes directrices du CCME, SP)
- Autres lois fédérales (*Loi sur les pêches*, *Loi sur les produits dangereux*)

Un certain nombre de substances émises par les usines de pâtes et papiers figurent sur la Liste des substances toxiques de la LCPE 1999, dont les particules inhalables d'un diamètre égal ou inférieur à 10 microns ($P \leq 10$), l'ozone (O_3), le dioxyde de soufre (SO_2), le dioxyde d'azote (NO_2), les composés organiques volatils (COV) qui participent à des réactions photochimiques dans l'atmosphère et l'acétaldéhyde. Un certain nombre de substances courantes dans l'industrie des pâtes et papiers figurent sur la Liste intérieure des substances (soit les produits chimiques vendus dans le commerce au Canada) et sont visés par une évaluation des risques en application de la LCPE 1999, dont le dioxyde de chlore (ClO_2) et le sulfure d'hydrogène (H_2S).

Environnement Canada s'engage à tenir compte de toute la gamme des mesures de gestion possibles et à reconnaître les rôles et les mesures des autres instances compétentes dans la mise au point des stratégies de gestion des risques pour les substances déclarées toxiques au sens de la LCPE 1999.



L'opportunité d'un forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air

Grâce à leur accord de partage de points de vue sur la qualité de l'air, d'orientations pour les affaires, d'idées sur les exigences courantes et futures et d'autres informations fondamentales, l'industrie, les provinces et le gouvernement fédéral peuvent coordonner l'amélioration de la qualité de l'air, la recherche et les cycles d'investissement, de même que réduire les conflits de réglementation et les coûts, tout en renforçant la viabilité de l'industrie.

L'industrie des pâtes et papiers s'est engagée dans un processus de transformation économique en profondeur pour demeurer concurrentielle sur le marché mondial. En même temps, les pressions ne cessent d'augmenter pour inciter l'industrie à réduire les émissions d'un certain nombre de polluants de manière à répondre aux préoccupations locales et aux exigences provinciales et fédérales. Les priorités relatives à la gestion des émissions atmosphériques à l'échelon local, provincial et fédéral sont souvent très différentes. Pour couronner le tout, il est probable que la liste des polluants toxiques à gérer par l'industrie ne cessera de s'allonger avec le temps.

En outre, le gouvernement fédéral a haussé au premier rang des priorités la question des changements climatiques et s'attache à encourager les améliorations au sein de l'industrie grâce à des efforts d'efficacité énergétique et d'autres mesures pour répondre aux préoccupations relatives à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques.

Le régime actuel de gestion des émissions atmosphériques au Canada constitue le fondement des mesures prises par les gouvernements et l'industrie pour améliorer la performance environnementale. Il serait possible d'aller plus loin et d'adopter une approche nationale sectorielle de gestion concertée, axée sur l'avenir, dans le but d'examiner des moyens innovateurs pour gérer les émissions de façon rationalisée, efficace et efficiente. Une approche de gestion concertée pourrait avoir pour effet d'éviter les programmes d'action conflictuels, la confusion, des investissements au mauvais moment par l'industrie, des dépenses inefficaces par les gouvernements et une gestion de l'environnement moins efficace que celle souhaitée. Grâce au renforcement de la coopération et à une rationalisation de l'intervention de l'État, on pourrait connaître d'importantes améliorations de performance environnementale et économique.

Le concept du forum donne à l'industrie la possibilité de bénéficier de plus de clarté et de prévisibilité en ce qui a trait aux exigences relatives aux émissions atmosphériques, de meilleures orientations concernant l'établissement des priorités pour les investissements environnementaux, d'une souplesse accrue pour intégrer les investissements aux cycles de planification des affaires et des dépenses en capital, de même que d'exigences fédérales et provinciales davantage rationalisées et coordonnées. Il offre par ailleurs aux gouvernements fédéral et provinciaux la possibilité de respecter les engagements pris dans le cadre des Standards pancanadiens actuels et futurs et d'autres obligations (dont les obligations découlant de la LCPE 1999 et les engagements locaux et régionaux à l'égard de la qualité de l'air) de la



façon la plus efficace et efficace possible, réduisant ainsi les coûts. En outre, le forum offre aux gouvernements la possibilité de planifier d'avance dans le contexte d'un engagement global à l'égard du maintien en place d'un secteur des produits forestiers vigoureux, concurrentiel et écologique. Enfin, il offre aux groupes environnementalistes et aux collectivités autochtones une meilleure occasion d'influer sur les orientations de l'industrie et des gouvernements.

Les membres du forum auraient la possibilité d'élaborer un programme d'action concertée qui serait beaucoup plus que la somme de leurs programmes distincts. Il faudrait pour cela explorer de nouvelles approches. Le groupe d'experts environnementaux chargé de conseiller l'APFC et Environnement Canada a examiné un certain nombre d'approches innovatrices, dont le jumelage des plans fédéraux de prévention de la pollution et des permis provinciaux, des accords d'équivalence, des stimulants fiscaux, des plafonds pour les émissions d'établissements multiples assortis à un système d'échange de droits d'émission et des partenariats de recherche. Une description de ces approches est présentée à l'annexe 1.

Recommandation relative à l'établissement d'un forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air

L'APFC et Environnement Canada recommandent l'établissement d'un forum national des pâtes et papiers sur la qualité de l'air qui réunirait un groupe de décisionnaires de haut niveau de l'industrie, des gouvernements fédéral et provinciaux et des groupes autochtones et environnementalistes.

L'industrie des pâtes et papiers, par l'intermédiaire de l'APFC, dirigera ce forum et pourra compter sur un solide engagement de la part d'Environnement Canada à l'égard du forum et à l'égard d'un travail en collaboration avec toutes les parties dans le but d'assurer la réussite. Une priorité absolue pour l'APFC sera de travailler avec les associations provinciales de l'industrie et les gouvernements provinciaux afin de discuter de l'opportunité du forum et d'obtenir leur participation. L'APFC et Environnement Canada s'attacheront également à engager les Autochtones, les groupes environnementalistes et les organismes de santé publique dans un dialogue sur cette opportunité et la valeur de la participation des décideurs clés de ces milieux au forum.

Principes directeurs

Le Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air serait guidé par les principes exposés ci-après. Ces principes ont été élaborés par l'équipe d'experts pour aider à préciser la nature du dialogue entre les membres du forum et les produits susceptibles de découler de leur interaction. Un respect mutuel des mandats, des intérêts et des idées de tous les membres sera déterminant pour la réussite du forum.

« C'est là, je pense, une occasion de choix pour les gouvernements, l'industrie et les organisations non gouvernementales de travailler ensemble pour bâtir un secteur des pâtes et papiers vraiment viable, capable de concilier les progrès dans le domaine de la performance environnementale avec la modernisation technique et économique de l'industrie. »

James Riordan
Environnement Canada



« Je suis enchantée de cette occasion sans précédent d'établir un processus de concertation susceptible d'améliorer, sur le plan réglementaire, la gestion des émissions, tout en tenant compte des questions liées aux effets sur l'environnement et la santé. C'est à mon sens un processus qui encourage le développement durable et le renforcement de l'économie, le résultat ultime étant une industrie des pâtes et papiers ayant « une incidence minimale sur l'environnement », tout en étant concurrentielle, vigoureuse et une source de fierté pour nos collectivités. »

*Rachel Thibault
Conseil de l'industrie
forestière du Québec*

Coopération et respect mutuel
Efficacité
Prévisibilité et clarté
Souplesse

Équité
Transparence
Responsabilité
Innovation

Une liste plus détaillée de ces principes est présentée à l'annexe 2.

Mandat et composition du forum

Le mandat du forum visera l'élaboration d'un programme d'action concertée de 10 ans pour la gestion des émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers. Ce programme d'action sera recommandé à l'industrie et aux gouvernements, compte tenu du fait que la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de réglementation incombe aux gouvernements eux-mêmes.

Les membres du forum se pencheront sur les questions touchant la qualité de l'air et les émissions avec lesquelles l'industrie est aux prises à long terme, sur les objectifs stratégiques et les exigences des gouvernements fédéral et provinciaux, sur les plans économiques et techniques dressés pour l'industrie et sur les préoccupations des collectivités, telles qu'elles sont exprimées par les groupes environnementalistes, les organismes de santé publique et les Autochtones. Le forum serait appuyé par un groupe consultatif technique qui répondrait à ses questions, mettrait en évidence les intérêts communs et les possibilités à exploiter par le forum et aiderait à élaborer le programme d'action concertée de 10 ans.

Les membres du forum s'engageraient à travailler de concert pour adopter une perspective d'avenir et trouver des solutions progressistes. Ils auraient la possibilité de faire valoir leurs « perspectives » lors des réunions, d'examiner des options souples pour remplir les engagements et d'élaborer un programme d'action décennal, innovateur et concerté. Environnement Canada mettrait à contribution son programme de gestion des risques, actuel et proposé, pour les émissions atmosphériques, et sa « vision » des pressions qui s'exerceront dans l'avenir d'après les études scientifiques et les évaluations des risques. Les gouvernements provinciaux feraient connaître leurs prévisions concernant les pressions exercées sur la qualité de l'air, les facteurs régionaux touchant les bassins atmosphériques et les plans de gestion proposés. L'industrie, pour sa part, ferait valoir son programme de modernisation, préciserait les répercussions environnementales de ce programme et fournirait de l'information sur les pressions environnementales et économiques qui sont exercées par les collectivités locales. Les membres des organisations non gouvernementales et des collectivités autochtones s'emploieraient avec dynamisme, à titre de partenaires du forum, à mettre au point des moyens plus judicieux de gérer les émissions atmosphériques. Muni de toute cette information et profitant du dialogue et des travaux exploratoires, le forum aurait en main tous les atouts pour élaborer un programme d'action concertée décennal, plus efficace et innovateur.

Les membres du forum ne s'engageraient pas à faire mettre en œuvre les mesures par les organisations qu'ils représentent. Ils s'engageraient plutôt à communiquer aux décideurs légitimes de leur organisation ces recommandations et à faire connaître, en les défendant, les recommandations du forum à l'occasion d'événements publics. Les membres s'engageraient également à tenir le forum au courant des progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre du programme décennal.

Le forum serait présidé par un « champion » de haut niveau de l'industrie (niveau de PDG) et comprendrait environ 16 membres choisis en fonction des critères présentés ci-après.



Le président du groupe consultatif technique proposé et le chef d'un petit secrétariat dirigé par l'industrie appuieraient le travail du forum.

Composition proposée du Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air

Industrie

- Six membres, y compris le président au niveau de PDG
- Le président du forum présiderait le comité de direction sur la viabilité de l'APFC
- Ensemble de sociétés et d'associations nationales et provinciales tenant compte de la diversité géographique

Environnement Canada

- Deux membres au niveau de sous-ministre adjoint et de directeur général

Provinces

- Cinq membres ou davantage qui représentent les provinces où il existe des usines de pâtes et papiers

Organisations non gouvernementales

- Trois membres au niveau de directeur exécutif, tenant compte de la diversité géographique
- Groupe d'experts en conservation, en pollution et en santé

Autochtones

- Un membre ayant des intérêts et des compétences dans le domaine des questions de santé

Mandat et composition du groupe consultatif technique

Sous la direction du Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air, le groupe consultatif technique (GCT) produirait de l'information fiable sur divers aspects de la gestion de la qualité de l'air choisis par le forum, en exploitant les connaissances spécialisées des membres du GCT et en engageant des experts de l'extérieur selon son budget.

Le GCT jouerait un rôle de premier plan à l'appui des travaux du Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air. L'expertise de personnes intervenant directement dans la gestion quotidienne des émissions atmosphériques est essentielle pour que le forum soit en mesure de proposer des moyens pratiques et innovateurs de gérer les émissions. Le GCT devra donc comprendre des experts de l'industrie en procédés industriels, en technologies, en cycles d'investissement et en conditions économiques. Un membre d'un organisme de recherche de l'industrie (p. ex., Paprican, le National Council for Air and Stream Improvement [Canada] [NCASI-Canada]) fournirait une précieuse expertise sur les possibilités de développement durable appuyées par la technologie. Les membres des gouvernements fédéral et provinciaux mettraient à contribution leurs compétences dans le domaine des exigences réglementaires et des structures de gouvernance pertinentes pour les usines de pâtes et papiers. Au sein du gouvernement fédéral, des experts en économie et des spécialistes techniques de Ressources naturelles Canada ainsi



que des experts de Santé Canada joueraient un rôle utile auprès du GCT. Les membres des collectivités autochtones, des groupes environnementalistes et des organismes de santé publique mettraient à la disposition du comité leurs connaissances et leurs points de vue.

Le GCT serait présidé par l'industrie (p. ex., le président du comité de la qualité de l'air de l'APFC) et la composition proposée serait la suivante :

- total de 15 membres (ou plus)
- 4 ou 5 membres de l'industrie (comprenant une organisation de recherche)
- 2 ou 3 membres du gouvernement fédéral (Environnement Canada, Ressources naturelles Canada)
- 5 membres (ou plus) des gouvernements provinciaux
- 2 ou 3 membres des groupes environnementalistes et des organismes de santé publique
- 1 membre de la collectivité autochtone

Création du forum — Prochaines étapes

L'APFC et Environnement Canada, au cours des prochains mois, demanderont aux provinces, aux autres ministères fédéraux, aux groupes environnementalistes, aux organismes de santé publique, aux Autochtones et aux organismes de recherche d'obtenir un solide engagement à l'égard de l'établissement et de la réussite du Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air.

L'APFC et Environnement Canada, soutenus par les avis critiques d'un groupe d'experts environnementaux provenant des associations provinciales de l'industrie, des provinces, des peuples autochtones et du milieu environnementaliste, ont mis au point le concept d'un forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air. L'enthousiasme généralisé au sein de ce groupe témoigne de l'opportunité de créer un « guichet unique » où les principaux intérêts peuvent collectivement concevoir et recommander un programme d'action proactif et innovateur de 10 ans pour la gestion des émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers. Ce programme sera en mesure de concilier les facteurs économiques et environnementaux, de rationaliser les exigences fédérales et provinciales et de produire des résultats économiques et environnementaux.

Au cours des prochains mois, l'APFC invitera les associations provinciales de l'industrie et les gouvernements provinciaux à demander leur participation au forum. Environnement Canada invitera les collègues fédéraux de Ressources naturelles Canada, d'Industrie Canada et de Santé Canada à discuter de leur participation possible aux activités du forum. L'APFC et Environnement Canada travailleront de concert pour obtenir l'appui et la participation des décideurs clés des collectivités autochtones, des groupes de protection de l'environnement et des organismes de santé publique.



Annexe 1

Approches innovatrices de la gestion concertée des émissions atmosphériques

L'équipe de projet, constituée d'experts et coprésidée par l'Association des produits forestiers du Canada (APFC) et Environnement Canada, a examiné un certain nombre d'approches innovatrices de la gestion des émissions qui pourraient être le fruit d'un mécanisme de concertation tel que le Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air. Les résultats de cette étude sont présentés à titre d'information au profit des futurs membres du forum et des autres parties qui pourraient s'intéresser aux possibilités de gestion des émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers.

Plans fédéraux de prévention de la pollution prévus par la LCPE 1999

Les plans de prévention de la pollution (plans P2) figurent au nombre des instruments de la LCPE 1999 qui pourraient être créés pour permettre le jumelage avec les régimes de permis provinciaux. Ce serait là un moyen utile de créer un « guichet unique » concernant les exigences fédérales et provinciales.

Les plans de prévention de la pollution sont un nouvel instrument législatif « axé sur les résultats ». En vertu de la LCPE 1999, le ministre fédéral de l'Environnement a le pouvoir d'établir des objectifs environnementaux et d'exiger que les établissements élaborent et exécutent des plans de prévention de la pollution pour réaliser ces objectifs. L'avis rendant obligatoires les plans P2 précise les organismes tenus de préparer des plans, de même que les substances, les objectifs et les délais de l'élaboration et de l'exécution des plans.

Dans les « facteurs à prendre en considération », un avis concernant les plans P2 des usines de pâtes et papiers préciserait vraisemblablement les objectifs de réduction des émissions ou les limites des émissions. Un plan P2 peut être élaboré pour un groupe de substances. Pour donner suite à un avis fédéral concernant les plans P2, les usines doivent présenter une déclaration au ministre dans les 30 jours suivant la date précisée dans l'avis à l'effet qu'un plan P2 a été élaboré et est en voie d'exécution. La structure de cette déclaration est précisée par le ministre et comprendrait les types de renseignements suivants : les données de base sur l'établissement, les données de référence sur les émissions, les objectifs de réduction des émissions et les résultats escomptés, les mesures qui sont prises et les plans envisagés pour le contrôle, la mesure et la présentation de rapports. Trente jours après la date d'exécution précisée dans l'avis, l'établissement doit présenter une deuxième déclaration exposant les résultats obtenus et indiquant dans quelle mesure ils correspondent aux engagements pris. L'établissement n'est pas tenu de présenter son plan P2 au gouvernement fédéral à moins que le ministre n'en fasse la demande. Aux termes de la *Loi*, les établissements peuvent obtenir une prolongation des délais pour les étapes de préparation et d'exécution des plans de prévention de la pollution.



Jumelage des plans de prévention de la pollution et des permis provinciaux

Il est peut être possible de relier le processus fédéral relatif aux plans de prévention de la pollution à un système de permis provinciaux de manière à soumettre les usines de pâtes et papiers à un ensemble intégré d'exigences concernant les émissions atmosphériques et à n'exiger qu'un seul plan d'usine à cette fin, offrant ainsi un mécanisme simplifié pour informer les gouvernements fédéral et provincial au sujet du plan unique. Cette approche est facilitée par les mécanismes souples prévus pour les plans de prévention de la pollution dans la LCPE 1999 et dans les systèmes de permis provinciaux. Un élément important de souplesse sous le régime de la LCPE 1999 a trait à l'équivalence d'autres plans de prévention de la pollution; par exemple, un plan d'établissement visant à satisfaire aux exigences provinciales pourrait aussi satisfaire aux exigences de la LCPE 1999 pourvu que le plan respecte les délais fédéraux et tienne compte des facteurs fédéraux. Dans une entente de jumelage, une province pourrait intégrer les exigences fédérales relatives aux plans P2 à ses permis pour les usines de pâtes et papiers. Une usine pourrait alors produire un seul plan répondant aux exigences fédérales et provinciales. Il faudrait encore que les parties trouvent le moyen de s'acquitter des obligations fédérales, soit « informer » le gouvernement fédéral au sujet de l'élaboration et de l'exécution des plans.

Plusieurs avantages pourraient découler d'une telle approche :

- L'industrie serait en mesure de satisfaire aux exigences fédérales et provinciales concernant la performance environnementale pour des polluants multiples à l'aide d'un seul plan d'établissement.
- Le gouvernement fédéral répondrait aux exigences de la LCPE 1999 au moyen de plans P2 plus efficaces, renforcés par leur jumelage avec les systèmes réglementaires provinciaux.
- Les provinces obtiendraient un contrôle des polluants multiples plus complets à l'aide du système réglementaire provincial.
- L'environnement profiterait d'une action adaptée aux établissements à risque élevé. Par exemple, les avis relatifs aux plans P2 fédéraux indiquent le plus souvent les objectifs généraux concernant les émissions pour toutes les usines. Le jumelage avec les permis provinciaux pourrait mener à un affinement des objectifs par établissement fondé sur les besoins environnementaux, les exigences provinciales et les conditions locales. Le jumelage avec les permis provinciaux renforcerait également l'application de la loi.

Échange de droits d'émission

On observe un intérêt grandissant pour les régimes d'échange de droits d'émission comme moyen efficace et rentable de gérer la pollution atmosphérique. L'Ontario est en train de mettre au point un régime multisectoriel de plafonds et d'échange de droits d'émission pour les NO_x et les SO_x, qui prend pour point de départ un système d'échange de droits d'émission pour le secteur de l'électricité. On constate également un intérêt à l'égard de régimes transfrontaliers d'échange de droits d'émission entre le Canada et les États-Unis, ce qui pourrait aider à gérer les émissions dans les bassins atmosphériques régionaux qui chevauchent la frontière. La mise en place d'un système national d'échange de droits d'émission au Canada pour les émissions de gaz à effet de serre est également envisagée.



Il importera que les nouvelles approches de la gestion des émissions atmosphériques des usines de pâtes et papiers soient en mesure de s'intégrer, ou d'en tirer profit, aux régimes régionaux multisectoriels d'échange de droits d'émission, lorsque ces régimes peuvent offrir des solutions efficaces et rentables. Il importera également de surveiller de près l'évolution des échanges de droits d'émission et des autres approches utilisées pour réduire les gaz à effet de serre des usines de pâtes et papiers. La mise en place de programmes industriels pour réduire les émissions de gaz à effet de serre devrait être inspirée par les approches adoptées par le gouvernement fédéral, les provinces et l'industrie pour gérer les contaminants et les toxiques atmosphériques, et vice-versa.

Dans certaines régions du Canada, un petit nombre d'usines de pâtes et papiers exercent leurs activités à des endroits rapprochés. Dans de nombreuses petites agglomérations, il existe un petit nombre d'importantes sources d'émissions, dont des usines de pâtes et papiers. Il serait peut-être opportun dans de tels cas d'explorer la possibilité d'avoir recours à des plafonds pour les émissions, assortis d'un système d'échange de droits d'émission. En vertu de cette approche, un plafond pour les émissions serait établi à l'égard d'un certain nombre d'établissements du même bassin atmosphérique et des permis seraient attribués à chaque source d'importance. En autorisant ces établissements à acheter et à vendre des permis entre eux, on pourrait s'assurer que la limite totale pour le bassin atmosphérique est respectée de la façon la plus efficace possible. Prince George, en Colombie-Britannique, est un exemple de bassin atmosphérique où ce genre d'approche mériterait d'être exploré.

Stimulants fiscaux

Lorsqu'il se présente des possibilités d'investissement qui permettraient aux usines d'améliorer simultanément la performance environnementale et économique, les stimulants fiscaux pourraient jouer un rôle important pour encourager ce genre d'investissement. Deux types de stimulants fiscaux pourraient être particulièrement utiles pour la mise en place de technologies innovatrices de contrôle des émissions atmosphériques : les stimulants qui aident à financer la recherche originale et les stimulants qui réduisent le fardeau fiscal de la construction de nouvelles installations vertes, à la fine pointe du progrès.

À l'heure actuelle, on multiplie les efforts à l'échelle mondiale pour mettre au point des procédés de gazéification de la liqueur noire des fabriques de pâte kraft dans le but d'améliorer l'efficacité énergétique globale des usines et d'accroître leur capacité d'exportation d'électricité. L'industrie a bénéficié d'une aide financière de Ressources naturelles Canada dans de nombreux projets par le passé, et un soutien accru à l'égard de la gazéification de la liqueur noire et d'autres projets sera déterminant pour accroître la qualité de l'air et l'efficacité énergétique. Les gouvernements et l'industrie à l'étranger sont les chefs de file de la plupart de ces recherches, mais il existe d'importantes possibilités de développer l'expertise canadienne dans certains secteurs comme celui des matériaux de construction. Les déductions pour amortissement accéléré (DAA) peuvent augmenter la probabilité que de nouvelles technologies innovatrices soient introduites dans les usines canadiennes. Les DAA sont actuellement autorisées pour certains projets énergétiques à base de biomasse mais non pour la liqueur noire. La révision de cette règle pourrait améliorer les chances de voir cette approche innovatrice appliquée au Canada.



Accords d'équivalence

La LCPE 1999 comprend un article intitulé *Accords relatifs aux dispositions équivalentes*. Cet article peut être utilisé aux fins des règlements pris en application de la *Loi*, mais non en ce qui a trait à d'autres instruments plus souples, comme les plans de prévention de la pollution et les codes de pratiques.

Pour que le ministre de l'Environnement puisse « publier un accord d'équivalence » en ce qui a trait à un règlement provincial, le ministre et le gouvernement provincial doivent convenir par écrit qu'il existe des dispositions dans les lois provinciales en vigueur :

- qui sont équivalentes aux règlements fédéraux
- qui sont similaires aux règlements fédéraux en ce qui a trait aux enquêtes pour infractions à la législation provinciale en matière d'environnement.

Aux termes de la LCPE 1999, le ministre doit accorder une période pour présentation de commentaires après la publication de l'avis concernant l'accord, publier dans *la Gazette du Canada* un rapport résumant la prise en compte des commentaires ou des objections, puis publier l'accord final dans *la Gazette du Canada*. Le ministre doit alors donner une description de l'accord et de ses modalités d'application dans un rapport annuel au Parlement.

Partenariats de recherche innovateurs : l'exemple des dioxines et des furannes

Lorsque les craintes au sujet des dioxines et des furannes provenant des chaudières des usines de pâtes et papiers ont d'abord été manifestées, l'industrie n'avait pas une idée bien nette de la façon dont les dioxines et les furannes se formaient dans les chaudières d'usine. L'industrie s'est engagée dans un programme de recherche de deux ans et a établi un partenariat innovateur avec les gouvernements fédéral et provinciaux et le milieu de la recherche pour mieux comprendre la question. Ces travaux de recherche ont été financés conjointement par l'industrie et Ressources naturelles Canada et ils ont été guidés par des représentants de l'industrie, Environnement Canada, le ministère des Eaux, des Terres et de la Protection de l'air de la Colombie-Britannique, l'Institut de recherches sur les pâtes et papiers du Canada et l'Université de la Colombie-Britannique.

Le projet de recherche a révélé que deux mécanismes dans les chaudières des usines étaient à l'origine des dioxines et des furannes : l'un lié à une mauvaise combustion causée par le combustible humide, et l'autre, au profil de température dans la partie arrière des chaudières. De nombreuses personnes pensaient que les concentrations de sel étaient un facteur d'importance. Paradoxalement, l'augmentation des concentrations de sel dans le combustible n'a pas eu d'effets importants sur la quantité de dioxines et de furannes. Toutefois, d'autres modifications des procédés ont eu une incidence considérable. Cette découverte a modifié les façons de penser au sujet des solutions. En appliquant les résultats de la recherche, les usines de pâtes et papiers de la côte Ouest ont réalisé d'importantes réductions (soit 68 %) des émissions de dioxines et de furannes de leurs chaudières.

Le Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air donne aux gouvernements et à l'industrie la possibilité de mettre en évidence de nouvelles questions et d'établir des partenariats pour prévenir la pollution et trouver les solutions les plus appropriées.

Annexe 2

Principes directeurs pour le Forum des pâtes et papiers sur la qualité de l'air

Coopération et respect mutuel

L'industrie, les gouvernements fédéral et provinciaux, les organisations des Premières nations et les intervenants reconnaissent et respectent les intérêts et les obligations des autres et travailleront de concert en toute bonne foi pour mettre au point un programme décennal d'action concertée recommandé.

Les gouvernements fédéral et provinciaux travailleront de concert pour déterminer la partie « la mieux placée » pour exécuter les éléments d'un programme d'action concertée.

Efficacité

Le forum, à l'aide du programme d'action concertée recommandé, doit produire des résultats pour la qualité de l'air en conformité avec les objectifs relatifs aux émissions atmosphériques et les obligations des participants. (Les objectifs à fondement scientifique concernant la qualité de l'air ambiant seront déterminés dans le cadre d'autres processus extérieurs au forum.)

Prévisibilité et clarté

Le programme d'action concertée décennal du forum doit assurer au profit de tous les participants la clarté et la prévisibilité en ce qui a trait aux priorités relatives aux émissions atmosphériques et au moment opportun des engagements à prendre et des investissements à faire.

Souplesse

L'industrie et les gouvernements se présentent au forum non seulement avec des obligations et des priorités, mais aussi avec un esprit de souplesse concernant la façon et le moment de régler les questions (choix du moment et de l'instrument). L'examen d'options souples est un élément essentiel de l'élaboration d'un programme d'action concertée.

Équité

Le programme d'action concertée du forum doit assurer une équité générale entre les usines pour ce qui est des exigences relatives aux émissions atmosphériques — toutes les usines doivent être soumises aux mêmes types d'exigences environnementales même si les détails, les priorités d'action et les délais peuvent être adaptés aux usines individuelles et aux besoins locaux.

Transparence

Le forum et ses résultats doivent être ouverts et transparents pour le public, ce qui nécessite des rapports publics réguliers sur les activités et les progrès réalisés.

Responsabilité

Le forum élaborera un programme d'action concertée recommandé, qui énoncera clairement les mesures proposées pour les gouvernements fédéral et provinciaux et l'industrie. La responsabilité de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'application des programmes de réglementation incombe aux divers gouvernements.

Innovation

Le forum doit prendre en considération et encourager des approches innovatrices de la gestion des émissions atmosphériques, axées notamment sur la prévention de la pollution, les nouveautés technologiques et de nouvelles approches stratégiques qui intègrent et simplifient les instruments fédéraux et provinciaux.



